

## Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta

*Elsa E. Llenderrozas*  
*Universidad de Buenos Aires*

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

### Introducción

La participación de Argentina en Operaciones de Paz ha acompañado el mismo proceso evolutivo de las misiones de paz de Naciones Unidas en general, de manera que su involucramiento se intensificó y se hizo más complejo a partir de fines de la década de los ochenta y principios de los años noventa, coincidente con una tendencia mundial, que en ese punto de inflexión la literatura especializada denomina como la aparición de las “operaciones de segunda generación”.<sup>1</sup>

Desde 1958 Argentina ha formado parte tanto de misiones de paz como de fuerzas o coaliciones multinacionales y regionales, pero a principios de la década de 1990, la participación argentina se incrementó tanto en el número de operaciones como en la cantidad de efectivos desplegados, constituyéndose en un elemento distintivo de su política exterior y uno de sus ejes más permanentes, que logró superar los vaivenes presidenciales y consolidarse como una política de estado.<sup>2</sup>

A partir de junio de 1990 cuando decidió participar en la misión Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) con dos lanchas patrulleras y luego en agosto de ese mismo año, con el envío de la *Fuerza Argentina* -compuesta por dos naves de la Armada- al Golfo Pérsico, el país cambió el carácter de su participación en las misiones de paz, complementando la presencia de observadores con el despliegue de grandes contingentes militares, pasando a ubicarse entre los mayores contribuyentes de tropas para las OP. Argentina participo en 35 de las más de 50 Operaciones de Paz desplegadas desde su creación en 1948 por la ONU. Al contar desde el envío de los primeros observadores militares en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL) en 1958, unos 24.000 efectivos argentinos (Fuerzas Armadas, Gendarmería, Prefectura y Policía Federal) han participado en Operaciones de paz de la ONU.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Mackinlay, John and Chopra, Jarat “Second Generation Multinational Operations”, *The Washington Quarterly*, Vol.15, Summer 1992; Goulding,, Marrack, “The Evolution of United Nations Peace Keeping”, *International Affairs*, Vol. 69, Julio 1993

<sup>2</sup> Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 1, diciembre 1999

<sup>3</sup> Micha, Luciana. “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005, pp110-129, p.110; Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina en Misiones de Paz. Una visión integrada*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 3, octubre 2004

Por su parte, Brasil, -aunque la historia oficial ubica los primeros pasos en misiones de paz en el siglo XIX-<sup>4</sup> ha seguido un derrotero bastante similar al caso argentino. “En sesenta años Brasil participó en 34 misiones de paz de la ONU, sumando una cantidad de efectivos total superior a los diez mil hombres...con diferentes formas de actuación e intereses contenidos en cada una de ellas.”<sup>5</sup> Sin embargo, a diferencia de Argentina, Brasil tuvo su primer compromiso importante con el envío de 6.300 hombres en UNEF I (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas) entre 1957 y 1967, en la crisis del Canal de Suez. A partir de 1967 disminuyó notoriamente su participación en misiones de paz de la ONU hasta fines de los años ochenta. El único dato significativo en el período 1964-1985 del gobierno militar fue la participación en la crisis de República Dominicana, con el envío de efectivos militares y el ejercicio del comando de la Fuerza Armada Interamericana que realizó desde abril hasta agosto de 1965.<sup>6</sup> Esta iniciativa, que había sido apoyada por la delegación argentina en el seno de la OEA, fue rechazada por el entonces presidente argentino Illia y el Congreso Nacional, quienes se negaron a autorizar el envío de tropas.

Con el retorno a la democracia, el gobierno brasileño desarrolló una diplomacia más proactiva en los espacios multilaterales. Con ese objetivo procuró aumentar su protagonismo en Naciones Unidas, particularmente en el seno del Consejo de Seguridad, órgano del que se ausentaba desde 1969. Como resultado de la nueva orientación de su política obtuvo la designación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en cuatro períodos.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, y de modo congruente con ese renovado rol en el Consejo de Seguridad, comenzó a comprometerse más activamente en las operaciones de paz que surgieron a partir de 1988. De manera que, al igual que Argentina, a fin de los años ochenta y principio de la década del noventa, Brasil aumentó su participación en más Operaciones de paz, a la vez que buscó tener un rol mayor en ellas, enviando no sólo observadores sino también contingentes de efectivos militares. A lo largo de este período también “es posible notar en la participación de Brasil en misiones de paz la preocupación creciente con la situación de las ex-colonias portuguesas.”<sup>8</sup> Sin embargo, y a pesar de esta vasta experiencia en misiones de paz, fue sólo en la misión MINUSTAH en Haití que Brasil asumió una posición destacada.<sup>9</sup>

En el caso de Chile, y al igual que Brasil, la memoria histórica de la participación en misiones de paz, se remonta a etapas anteriores a la creación de la Organización de Naciones Unidas.<sup>10</sup> Con posterioridad, la experiencia chilena en misiones de paz bajo

---

<sup>4</sup> Entre 1852 y 1856 Brasil envió a Uruguay, a pedido de este país, una división del Ejército brasileño para garantizar el gobierno en el poder. Ver Leone Pepe, Leandro y Kalil Mathias, Suzeley, “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 73-84, p.59

<sup>5</sup> idem, p. 58

<sup>6</sup> idem, p. 61

<sup>7</sup> Fue miembro en los períodos 1988-89; 1993-1994; 1998-1999 y 2004-2005.

<sup>8</sup> Idem, p. 62

<sup>9</sup> idem, p.64

<sup>10</sup> La experiencia de Chile se inició en el año 1935 con un grupo de observadores militares enviado para integrar la Comisión Neutral Militar de Chaco Boreal, encargada de supervisar los acuerdos al término de la Guerra del Chaco. <http://www.cecopac.cl/inicio.htm>

el mandato de Naciones Unidas evolucionó en tres etapas.<sup>11</sup> En la primera fase la participación chilena fue de carácter individual mediante observadores y oficiales de enlace militar. Bajo esta modalidad Chile participó en 9 misiones de Naciones Unidas, comenzando en el año 1949 con el envío de oficiales militares para integrar el Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP) hasta la reciente participación en la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISET) en el período 2002-2003.<sup>12</sup>

En 1993 Chile inició la segunda fase de su participación en Operaciones de paz, sumando contingentes mayores y unidades militares a los aportes individuales. El primer paso en este sentido fue dado en la Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak y Kuwait (UNIKOM) en 1991 con el envío de una unidad de helicópteros con 50 efectivos de la Fuerza Aérea Chilena.<sup>13</sup> La tercera etapa se desarrolla en la actualidad y se caracteriza por el despliegue de sus fuerzas armadas en unidades conjuntas, o combinadas; por ejemplo, la participación en Bosnia-Herzegovina, a través de efectivos del Ejército en forma integrada con una Unidad de Combate de Gran Bretaña, y el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una Fuerza de Tarea de Argentina.<sup>14</sup>

Bajo una perspectiva comparada, en los tres países del Cono Sur se desarrolló un proceso de evolución de la participación en misiones de paz con una característica similar: de contribuciones individuales -básicamente observadores militares- se derivó en el envío de contingentes mayores, congruente con la transformación general del rol de la ONU. A su vez, los tres países tienen en común el haber incorporado las operaciones de paz como un elemento destacado de su presencia en la esfera internacional. En los tres casos, las operaciones de paz forman parte de sus objetivos de política exterior y de defensa, cristalizándose como misiones de sus fuerzas armadas y de seguridad. Finalmente, la participación en más operaciones y el aumento de los recursos humanos y materiales asignados a ellas generaron transformaciones institucionales y organizacionales, que afectaron a los ministerios de relaciones exteriores, de defensa y a las propias fuerzas armadas y de seguridad de estos países del Cono Sur.

La creciente participación en misiones de paz volvió necesaria la creación de instituciones específicas para la formación de los efectivos y dependencias dedicadas a la organización, planificación, logística y despliegue de personal. Este proceso requirió, a su vez, la incorporación de pautas de entrenamiento, procedimiento y doctrina novedosas para las fuerzas armadas. El Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) de Argentina creado en 1995 y el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC) de Chile, en el 2002, fueron iniciativas de los respectivos Ministerios de Defensa, orientadas a brindar el

---

<sup>11</sup> Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo. "Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005; Péndola Brondi, Marcelo, "Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 73-84

<sup>12</sup> Marcelo Péndola Brondi, ob. cit. p.74

<sup>13</sup> idem, p.77

<sup>14</sup> Di Nocera García, ob. cit. p.65

entrenamiento y la preparación de contingentes necesarios para enfrentar las exigencias de las misiones de paz.<sup>15</sup>

No obstante la amplia experiencia de los tres países en operaciones de paz, la misión MINUSTAH de ONU en Haití es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y Chile, (entre otros países) y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que estos países sudamericanos responden activamente, por medio de efectivos militares y civiles, frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. Este hecho representa por si mismo un punto de inflexión en la política de participación en misiones de paz de estos países, y si bien las partes aspiran a cumplir con los objetivos establecidos en el mandato de la resolución 1542 de la ONU, resulta oportuno analizar los intereses que en cada caso motivaron esta participación para revelar posibles convergencias o divergencias.

Por varias razones, que se expondrán a lo largo de este trabajo, la misión en Haití representa un cambio cualitativo en la política de participación en operaciones de paz de estos países y puede ser un punto de partida hacia una mayor cooperación en cuestiones relativas a la seguridad regional. En este trabajo se analiza en primer lugar, los fundamentos políticos generales de la participación en misiones de paz y el grado de institucionalización y transparencia de esta política en los tres países, a modo de respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Por qué Argentina, Brasil y Chile participan en operaciones de paz? ¿Que grado de institucionalización y fundamentos normativos posee esta política?

En la segunda parte se evalúan los objetivos y las motivaciones de la participación de Argentina, Brasil y Chile en la misión MINUSTAH. Se busca desentrañar los fundamentos de la decisión de involucrarse en una misión de estas características y responder a la pregunta ¿Por qué ir a Haití? ¿Por qué asumir un liderazgo regional en esa operación?

En la tercera parte se describen algunas iniciativas y mecanismos de cooperación referidos a misiones de paz que existen entre los tres países, algunos de ellos como resultado de la participación en MINUSTAH. Finalmente se presentan algunas consideraciones finales sobre el futuro de la participación conjunta, la cooperación en cuestiones referidas a misiones de paz y la factibilidad o no de la transición a una nueva modalidad de injerencia en asuntos regionales.

## **Fundamentos de la participación en Operaciones de Paz.**

**¿Por qué participar?**

**¿Cuál son los instrumentos normativos?**

### *Chile*

---

15 Actualmente el Comando de Operaciones Terrestres del Ejército Brasileño (COTER) es el responsable para la preparación de las tropas que se destinan a las misiones de mantenimiento de la paz. Para ello toma como referencia las Directrices de la ONU y los Programas de Instrucción entre otros documentos.

Aumentar la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la paz propiciadas por las Naciones Unidas es uno de los objetivos específicos de la política exterior chilena.<sup>16</sup> Pero Chile también definió entre sus Objetivos de la Defensa Nacional el de “Contribuir a la manutención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional”<sup>17</sup>

Desde mediados de la década de los noventa, Chile definió un marco normativo más preciso que Brasil y Argentina, determinando límites y competencias en la participación en operaciones de paz y regulando esta actividad con definiciones claras. En 1996, estableció mediante el Decreto Supremo SSG N° 94, el instructivo del Presidente de la República sobre “La Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz.” que fijó el marco general de la participación en estas operaciones, y que tiene su fundamento jurídico en los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República de 1980.

Con posterioridad, cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, incorporando otras operaciones de paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se publicó en octubre de 1999 el Decreto Supremo del Ministerio de Defensa nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Este ratificó los contenidos de la mayor parte de la política que estaba vigente y se limitó a modificar su artículo N° 4, incorporando las operaciones de Imposición de la Paz, contempladas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Con este instrumento normativo las autoridades chilenas buscaron establecer “las reglas y criterios que definan claramente la forma en que se produce la participación nacional en las indicadas operaciones, incluidas las operaciones de imposición de la paz.”<sup>18</sup> Y para ello promulgó una "Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz", que explicita los lineamientos y pautas a seguir.

Esta política establece que “El mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena...”<sup>19</sup> Por tanto, la participación del país con tropas en misiones autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, es una forma real, concreta y soberana de reafirmar tal compromiso con la Comunidad Internacional.<sup>20</sup>

Este documento define como operación de paz “todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de

---

<sup>16</sup> Alvear Valenzuela, María Soledad, “La política exterior de Chile en los inicios del milenio”, *Diplomacia, Estrategia, Política*, Año 1, Nro. 1, Octubre-Diciembre 2004. p. 61

<sup>17</sup> <http://www.defensa.cl/>

<sup>18</sup> Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Ver <http://www.defensa.cl/paginas/public/ministerio/politica.htm>

<sup>19</sup> Idem Art. 1

<sup>20</sup> Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo. ob. cit. p. 66

hostilidades.”<sup>21</sup> A su vez incluye explícitamente en su Art. 4 a las operaciones de imposición a la Paz, incluidas en el Cap. VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Los puntos más destacables de esta política es que hace explícitos una serie de criterios político-estratégicos, que rigen la determinación de concurrir a participar en operaciones de paz: “Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional.”...“Este interés se relaciona, entre otros aspectos, con los compromisos del país con Naciones Unidas; y su preocupación con las situaciones de conflicto en zonas geográficas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales.”<sup>22</sup>

En cuanto a las operaciones en sí mismas, esta política establece que deben obedecer a un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que defina claramente los alcances de las operaciones y su duración, y que no se formarán ni se pondrán contingentes a disposición de Naciones Unidas o de un Estado en particular, para que éste determine autónomamente su despliegue.<sup>23</sup> No obstante eso, esta política establece en su art. 10 que “nada de lo señalado en este documento puede entenderse como una renuncia o limitación del derecho que asiste al Estado de Chile para concurrir al cumplimiento de obligaciones que pudieren dimanar de otros acuerdos internacionales de carácter bilateral o regional,” autorizando de esta forma, si fuera necesario y de acuerdo a los intereses nacionales, la participación en otro tipo de operaciones como ser las coaliciones multinacionales o regionales.

Es interés de la autoridad chilena, esperar siempre donde sea posible, que las partes involucradas en el conflicto, soliciten la intervención de Fuerzas de Paz, salvo el caso de operaciones de imposición de la paz, en donde no se requiere dicha solicitud.<sup>24</sup>

La participación en operaciones de paz está sujeta a una ponderación de los costos que involucran respecto de los beneficios que el país obtiene y en ese sentido es que cada solicitud de Naciones Unidas se evaluará en forma separada, a la luz de todos los criterios mencionados.<sup>25</sup>

A su vez, esta política fija otros criterios operativos para determinar la participación como ser: establecer previamente y con claridad el tipo de operación en que se participará, el país y la zona de él en que se desarrollará, el tipo y cantidad de medios a comprometer, y la duración considerada. En cuanto a los recursos humanos establece que sólo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal de la conscripción obligatoria.<sup>26</sup>

En cuanto a los procedimientos institucionales y administrativos establece que la responsabilidad sobre la evaluación de cada petición, y la proposición posterior al Presidente es de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en conjunto, aunque la responsabilidad de la coordinación de todos los aspectos referidos

---

<sup>21</sup> Decreto Supremo SG N°68, Art. 3.

<sup>22</sup> Idem, Art. 6.1

<sup>23</sup> Idem, Art. 6.2, 6.3 y 6.4

<sup>24</sup> Idem, Art. 6.5

<sup>25</sup> Idem, Art. 6.6 y 6-7

<sup>26</sup> Idem, Art. 7.1 y 7.4

a una operación de paz, recae en el Ministerio de Defensa.<sup>27</sup> En esta política se determina también la creación con carácter permanente de un Grupo de Análisis en el Ministerio de Defensa Nacional (Estado Mayor de la Defensa Nacional), que estudia cada caso a la luz de esta política y de las orientaciones que emitan los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. En última instancia, la decisión final ejecutiva sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de paz la adopta el Presidente de la República, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.<sup>28</sup>

Asimismo, el proceso decisorio incluye la autorización legislativa, ya que como tal decisión involucra el desplazamiento de tropas fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución Política de Chile, tal materia debe ser regulada por ley. En este sentido, la Ley N° 19.067 de 1991, derivada de la norma constitucional, establece: “La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas. De esta forma la resolución soberana que adopte el Presidente de la República para participar con fuerzas militares chilenas en OPAZ, es ratificada por otro poder del Estado y formalizada en una norma que compromete e involucra en el procedimiento a los dos ministros de Estado que tienen ingerencia en este tipo de operaciones.<sup>29</sup>

El basamento normativo quedó reflejado también en el Libro de la Defensa Nacional de Chile del año 1997, en sus Partes II y III, y en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002, en su parte III, Sector defensa y políticas internacionales, donde se incluye una descripción exhaustiva de la participación chilena en operaciones de paz.<sup>30</sup>

### ***Brasil***

Desde la perspectiva del estado brasileño, la participación en misiones de paz es un instrumento útil de la política exterior y de defensa, que se basa en el compromiso de Brasil con el sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas, y que contribuye a estrechar las relaciones con países de particular interés para su política externa. A su vez, la experiencia de Brasil en las misiones internacionales “sirve para proyectar favorablemente su imagen, obteniendo significativos dividendos internos e externos, ratificando su posición de actor importante en el escenario mundial y conquistando un espacio que le es debido en el ámbito de las relaciones exteriores.”<sup>31</sup> La participación en misiones de paz le acredita creciente prestigio a la política externa y a las propias fuerzas armadas brasileñas, aumentando la proyección nacional en el escenario mundial.

---

<sup>27</sup> Idem, Art. 8.1 y 8.2

<sup>28</sup> Idem 8.3 y 8.5

<sup>29</sup> Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo. ob. cit. p 67

<sup>30</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997; Libro de la Defensa Nacional de Chile de 2002

<sup>31</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>

No obstante ello, la diplomacia brasileña mantiene una postura crítica de las operaciones de paz. Desde su visión, ellas son solo una parte de un contexto más amplio en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, “no basta con enviar operaciones de paz, sino que es preciso abordar los problemas que tornan necesarias esas operaciones de paz.....Brasil tradicionalmente ha enfatizado la necesidad de que las Naciones Unidas prioricen la cuestión de la prevención de los conflictos, para evitar que estos irrumpan. No hay posibilidad de establecer una paz duradera en la ausencia de esfuerzos para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad social y económica, y los patrones inadecuados o insostenibles de desarrollo. Si no se solucionan, esos problemas probablemente conducirán a la violencia, la violación de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Derecho Humanitario Internacional y, finalmente, provocarán el colapso de la autoridad civil y del tejido social.”<sup>32</sup>

En cuanto al marco normativo y sus fundamentos, la participación de Brasil en misiones de paz está basada en los preceptos del art. 4º de la Constitución Federal, y en las directrices establecidas en la Política de Defensa de Brasil.

El gobierno brasileño ha instituido recientemente una nueva Política de Defensa Nacional<sup>33</sup> que tiene como premisas los objetivos y principios dispuestos en la Constitución Federal. A su vez, la política de defensa se encuentra en consonancia con la política externa, que se fundamenta en la búsqueda de la solución pacífica de las controversias y en el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Al igual que la anterior política de defensa de 1996, fija entre los objetivos de la defensa nacional, la contribución para la manutención de la paz y la seguridad internacionales, pero a diferencia de la anterior, amplía las directrices referidas al accionar en misiones internacionales. En esta nueva normativa se establecen las siguientes:

- disponer de capacidad de proyección de poder la eventual participación en operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU
- participar en misiones de paz y acciones humanitarias de acuerdo con los intereses nacionales.

La política brasileña para operaciones de paz está pautaada por las siguientes líneas o principios generales: <sup>34</sup>1) las operaciones de paz son instrumentos útiles para solucionar conflictos y ayudan a promover negociaciones político-diplomáticas, pero no pueden sustituirlas porque la solución definitiva siempre dependerá de la voluntad política de las partes; 2) la operación de paz debe estar regida por los principios de imparcialidad, aplicación del mínimo de fuerza necesaria, negociación con todas las partes involucradas e intermediación en la búsqueda de soluciones.

Desde la perspectiva del Ejército brasileño, la tendencia mundial apunta a la concesión de mandatos, por parte de la ONU, para que organismos regionales conduzcan operaciones de mantenimiento de la paz, con el probable aumento de

---

<sup>32</sup> [www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/grupos/onu/participacao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/participacao.asp)

<sup>33</sup> Decreto N° 5.484, del 30 de junio de 2005.

<sup>34</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>. Traducción de la autora.

misiones delegadas a coaliciones multinacionales u organismos regionales, con la consecuente disminución del control de las operaciones por parte de las Naciones Unidas. En razón de su alto costo y de las dificultades para obtener resultados definitivos, es probable que las misiones de paz de la ONU que involucren el empleo de tropa disminuyan en el corto o mediano plazo. Por otro lado, las misiones de empleo individual –observadores militares– no deberían sufrir reducción. No obstante ello, por su universalidad, legitimidad y experiencia de más de 50 años la ONU debería continuar, mientras sea posible, conduciendo esas operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>35</sup>

Brasil ha tenido fuertes reservas con relación a las operaciones de imposición de la paz, basadas en el Capítulo VII de la Carta de ONU, prefiriendo siempre las operaciones de mantenimiento de la paz, con consentimiento de las partes. Siempre ha insistido que las misiones de paz fuesen establecidas multilateralmente, con amplio consenso, y sabiendo que esa paz sería frágil si no se enfrentaban las verdaderas causas de conflicto –subdesarrollo, pobreza y desigualdades. Tradicionalmente mantuvo preocupación por la interferencia en asuntos internos, que tales mecanismos fueran utilizados por grandes potencias, en particular por los Estados Unidos, como instrumentos de políticas unilaterales. No obstante Brasil comenzó a participar en misiones de carácter coercitivo en 1999 en Timor Oriental. Otra característica distintiva de la participación brasileña en misiones de paz es que se da en países de América Latina o de lengua portuguesa, porque Brasil claramente privilegia la participación en las áreas que considera prioritarias para la política externa.<sup>36</sup>

### ***Argentina***

La participación argentina en misiones de paz es un pilar de su política exterior y su política de defensa. Se basa en su compromiso con la ONU, que al haber ratificado su Carta, adhiere a los propósitos y principios de la organización, particularmente aquellos referidos a mantener la paz y la seguridad internacionales a través del sistema multilateral de seguridad colectivo, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional frente a problemas de carácter humanitario y el respeto a la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por tales motivos, Argentina se ha comprometido a aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad y a prestar ayuda para llevar a cabo las medidas dispuestas por este órgano.<sup>37</sup>

El gobierno argentino considera que la participación en estas misiones representa un apoyo efectivo al fortalecimiento del multilateralismo, prestigia su política exterior e incide en su política de defensa, en particular sobre el instrumento militar. Las misiones de paz mantienen a las fuerzas armadas en estado de aprestamiento y entrenamiento; refuerza su interoperabilidad y las capacita para actuar tanto en forma conjunta –entre sus fuerzas-, como combinada, en tanto las tropas argentinas se integran a contingentes de diferente nacionalidad. A su vez, las prepara frente a los

---

<sup>35</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>

<sup>36</sup> Diniz, E. ob. cit. p. 95

<sup>37</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, *Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz...*, 2005. p.18; Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina* ....ob.cit.

conflictos llamados “asimétricos” o de “cuarta generación”, caracterizados por la alta complejidad e incertidumbre.<sup>38</sup>

Las misiones de paz son parte de la política de defensa argentina y así son consideradas en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 1999 y en la Revisión de la Defensa 2001. Según el primer documento la participación en operaciones de paz y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales, es una misión complementaria o secundaria de las fuerzas armadas que se suma a su misión principal o primaria pero no la sustituye. “El empleo en esta misión estará basado en las capacidades que se disponga y serán contribuyentes a la acción del Estado en relación con nuestros intereses estratégicos, en apoyo a la paz mundial...”<sup>39</sup>

En ambos documentos se establece que “la decisión política de participar en una operación de paz descansa en la evaluación de ciertas condiciones...Entre ellas, que exista una amenaza real a la paz y a la seguridad internacionales; que el alcance de la misión y los objetivos propuestos sean claros; que respondan a un instrumento jurídico internacional y que las partes hayan aceptado o acordado la presencia de la misión de paz<sup>40</sup> ...o que a pesar de la negativa de alguna de ellas, la intervención resulte imperativa para preservar la paz y la estabilidad de la región”.<sup>41</sup>

Esta decisión es básicamente de política exterior pero se ha vuelto más compleja al intervenir un número mayor de dependencias del estado con competencias en el tema. Con la experiencia y la evolución de las operaciones, “se han ido forjando una serie de criterios concretos que, de manera tácita o explícita, han pasado a ser considerados a efectos de decidir la participación en tales misiones.”<sup>42</sup> Entre ellos pueden mencionarse: la necesidad de un mandato claro, realista, suficientemente financiado, y aplicado de manera eficaz e imparcial; la evaluación de los intereses particulares político-económicos directos o indirectos del país en la cuestión; la seguridad del personal desplegado; las posibilidades presupuestarias; el entrenamiento del personal para realizar distintas tareas; la participación diversificada en cuanto al tipo de operación, al tipo de función y a la región donde se ejecuta. Finalmente otro criterio que caracteriza a la visión argentina es que estas misiones deben ser también un instrumento para afianzar la cooperación entre las fuerzas armadas de la región. De allí que se promueve la formación de contingentes compartidos con otros países y fomenta la inclusión de efectivos extranjeros en sus contingentes.<sup>43</sup>

En el caso de Argentina, además de la orientación político-estratégica plasmada en los documentos oficiales de política de defensa, se ha incorporado un instrumento normativo nuevo. La Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas Nro N° 25.880, aprobada el 31 de marzo de 2004, fija el procedimiento por el cual el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso Nacional la autorización -según el artículo 75 inciso 28 de la Constitución Nacional- para el ingreso de tropas extranjeras y la salida de fuerzas nacionales del territorio argentino. Esta ley establece los procedimientos, plazos y

---

<sup>38</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, ob. cit

<sup>39</sup> Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999 p. 82

<sup>40</sup> Idem, p. 63

<sup>41</sup> Revisión de la Defensa 2001.

<sup>42</sup> Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina...*, ob. cit.21

<sup>43</sup> Idem, p. 22-23

excepciones del pedido del Ejecutivo al Congreso y obliga al primero a enviar al segundo, información detallada sobre tipo de actividad a desarrollar; origen del proyecto y fundamentos de los objetivos de la actividad, explicitando los criterios políticos, estratégicos, operativos así como detalles sobre la configuración de la actividad (lugar, fechas y duración de la actividad, países participantes y observadores, cantidad de efectivos, tipos de equipos y armamento, despliegue de las tropas, inmunidad requerida para las tropas, costo y fuentes de financiamiento de la actividad). Con este nuevo marco legal, el Poder Ejecutivo se ve obligado a definir objetivos y fundamentos de manera más explícita y transparente, haciendo más visible los criterios políticos y estratégicos en que se basa la decisión de participación en cada misión de paz.

## **Objetivos y motivaciones de los países del Cono Sur: ¿Por qué ir a Haití?**

### ***Chile***

El gobierno chileno inició su participación en Haití junto a las fuerzas multinacionales provisionales de Estados Unidos, Francia y Canadá (MIFH) y continuó en la fase siguiente de estabilización participando con el envío de más tropas y liderando MINUSTAH, con la designación de Juan Gabriel Valdés como Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y Jefe de la Misión. La decisión inicial se tomó con celeridad ya que el presidente Lagos ordenó la movilización de tropas en un plazo de 48hs. El motivo que se esbozó fue apoyar la resolución de las Naciones Unidas para el despliegue de una fuerza multinacional y "contribuir a la restauración de la paz en ese país".<sup>44</sup>

Desde el gobierno se aclaró que la medida respondía a un pedido concreto de Naciones Unidas y se basaba exclusivamente en el compromiso con la ayuda humanitaria ya que según el presidente Lagos "una crisis muy profunda reclama nuestra presencia para contribuir a la paz y a la continuidad de la democracia en un país de la región". Con esa decisión el presidente enfrentaba dos riesgos inmediatos, por un lado ser acusado de participar junto a la Casa Blanca en una intervención en Haití, y por otro lado el peligro de que los efectivos chilenos sufran bajas. Pero se declaró que la decisión se fundaba en una política de estado, en el sentido que se autorizaba el envío de tropas chilenas bajo una operación de paz porque había en Haití una situación de crisis grave y "era necesario ayudar a la recuperación de la paz, al restablecimiento institucional y el ordenamiento general de un país amigo". "Siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años... nos sentimos en la obligación y el deber, siendo parte de la comunidad internacional, de colaborar con este proceso". "Nuestra presencia en Haití es completamente necesaria y constituye un compromiso que Chile una vez más efectúa por la paz, la democracia y los derechos humanos". En suma, uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno chileno fue el del principio de la solidaridad con un país de la región que vive una situación conflictiva.

---

<sup>44</sup> La Tercera, Chile, 3-3-2004

El presidente Lagos debió defender su posición frente a los cuestionamientos que surgieron de todo el espectro político (de la UDI, los comunistas y entre los propios socialistas) quienes rechazaron tanto el procedimiento como el contenido de la medida, porque el gobierno había anunciado la decisión de enviar tropas antes de solicitar la autorización al Senado y porque dejaba a Chile como el único país de la región que inicialmente participó de la fuerza provisional quedando como aliado de EEUU en una operación intervencionista. A su vez, los críticos consideraban que se había decidido apoyar la resolución del Consejo de Seguridad, presuntamente accediendo a presiones de Estados Unidos y de Francia. En la perspectiva del propio gobierno, la celeridad de la determinación se debió al interés de que el país asuma un rol más protagónico en los asuntos regionales para pasar a "jugar en las grandes ligas de la política exterior".

La prensa local destacó que se trataba del contingente más grande de la historia de Chile enviado por las Fuerzas Armadas en una misión de paz al extranjero y los círculos políticos no dudaron en interpretar la medida como un gesto a Estados Unidos y Francia, quienes habían solicitado la participación chilena. Tras la inminente caída de Aristide, el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, hizo saber al gobierno chileno que debía tener un rol activo en la fuerza multinacional de la ONU y le solicitó formalmente que enviara tropas de paz a Haití. En comunicaciones a su par chilena, Powell explicó que para Estados Unidos, al igual que para Canadá y Francia, era muy importante que un país latinoamericano se sumara al despliegue de esta fuerza multinacional. La entonces canciller Soledad Alvear también se comunicó con el ministro de Relaciones Exteriores francés, Dominique de Villepin. Paralelamente, en el Ministerio de Defensa también se recibieron llamadas de autoridades castrenses norteamericanas.<sup>45</sup> El gobierno comenzó a internalizar la idea de que Chile -en su calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad- debía concurrir con sus efectivos a Haití. La decisión chilena fue compensada con un mensaje de agradecimiento del gobierno de George W. Bush que valoró la celeridad con que actuó Lagos. En suma la decisión de ir a Haití tuvo un enorme contenido de gesto hacia Estados Unidos y Francia.

A su vez también se subrayó desde el gobierno que lo que más pesó al definir el número de soldados fue la presencia internacional que Chile busca alcanzar y en este sentido "...no es lo mismo enviar 20 que 200", porque los contingentes muy reducidos no cuentan. En cuanto a la razón del tamaño del contingente, la ministra Bachelet explicó que "se trata de una misión en el continente y somos parte del grupo de amigos de Haití".<sup>46</sup> El Jefe del Ejército, el general Juan Emilio Cheyre se refirió a la misión como "una decisión del gobierno que refleja nuestra política exterior y de Defensa" y según la canciller Soledad Alvear "es importante señalar que la decisión se funda en la definición de una política exterior que privilegia la región".<sup>47</sup> En la misma línea aclaró que: primero, analiza caso a caso su participación en operaciones de paz. Segundo, nunca participará en ninguna operación de paz fuera del contexto de una resolución del Consejo de Seguridad. Tercero, ésta es una resolución que contó con la completa unanimidad de todos los miembros. Cuarto, la razón del Presidente ha

---

<sup>45</sup> La Tercera, Chile, 2-3-2004

<sup>46</sup> idem

<sup>47</sup> idem

sido, por un lado, continuar fortaleciendo las relaciones multilaterales y sobre todo contribuir a llevar paz a Haití, porque lo necesitan”.<sup>48</sup>

Chile envió su primer contingente militar en marzo, lo que despertó fuertes críticas de la oposición, básicamente porque fueron enviadas inmediatamente después de la salida del poder del presidente haitiano Jean Bertrand Aristide. Representantes de los distintos partidos el Senado reclamaron no haber sido consultados con antelación y se encargaron de plantear dudas sobre la legitimidad de participar en una acción que propio ex Presidente Aristide había denunciado como una operación forzada por Estados Unidos. Las críticas no sólo surgieron entre quienes rechazaron la decisión de enviar tropas, sino también entre quienes la apoyaron, especialmente porque el presidente Lagos garantizó al secretario general de la ONU, Kofi Annan, la presencia chilena sin "sondear" a los senadores que debían autorizar la decisión. El gobierno tuvo que responder las críticas de los senadores y se dedicó a poner paños fríos a los reclamos argumentando que se trató de una petición explícita del secretario general de la ONU a Ricardo Lagos y que la decisión es también “un mecanismo de fortalecimiento de relaciones multilaterales” en palabras de la entonces Ministra de Defensa, Michelle Bachelet.<sup>49</sup>

Desde fuentes del gobierno también se reconoció que "los franceses habían presionado mucho y que Chile debía apoyar la resolución en su calidad de miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y como una manera de posicionar internacionalmente al país"<sup>50</sup>. En el gobierno y algunos sectores políticos y académicos se instaló la percepción que la iniciativa permitiría a Chile consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y neutralizar los cuestionamientos de aislamiento regional"<sup>51</sup>

En el cálculo político del gobierno chileno la participación en Haití le reportaría al menos tres beneficios: primero, le permitiría a Lagos consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y dejar en el olvido la decepción que causó en la administración Bush la determinación chilena de no apoyar la intervención en Irak. Tras la firma del TLC se esperaba que Chile diera una prueba fehaciente de su compromiso con Estados Unidos y así lo hizo el presidente a pesa de los riesgos de ser acusado de participar en una intervención directa de Washington en un tercer país, cuyo presidente había sido elegido democráticamente.

En segundo lugar, la crisis de Haití le dio al gobierno chileno la oportunidad de desactivar las críticas a su política exterior, que señalaban una supuesta indiferencia chilena a los problemas de la región y una preeminencia de las relaciones comerciales por sobre los asuntos políticos. Chile fue el primer país latinoamericano en disponer de tropas y ninguno de los vecinos de la región cuestionó la decisión y por el contrario, Brasil, el otro representante de América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU, estuvo desde el principio de acuerdo con la decisión de Chile, aunque solo comprometió participar en una segunda etapa. Finalmente, participar en Haití fue entendido como una “oportunidad para ejercer liderazgo” y obtener

---

<sup>48</sup> La Nación, Chile, 9-3-2004

<sup>49</sup> La Nación, Chile, 8-3-2004

<sup>50</sup> La Tercera, Chile, 3-3-2004

<sup>51</sup> La Tercera, Chile, 3-3-2004

prestigio internacional. De algún modo, Chile debía estar preparado para recibir una petición como ésta desde que ingresó al consejo de seguridad en enero de 2003.<sup>52</sup>

Cuando el gobierno chileno comenzó a estudiar la posibilidad de participar en la segunda etapa de estabilización -misión MINUSTAH- se agregó un nuevo factor de análisis. En reiteradas declaraciones, el presidente y los ministros competentes afirmaron que para esta nueva etapa se tendría en cuenta la postura que adopten no sólo los países presentes en Haití, sino también la opinión del resto de la región.<sup>53</sup> Finalmente el presidente Lagos decidió enviar un segundo contingente de efectivos militares a Haití con el objetivo de "generar las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias para iniciar el proceso político que permita el restablecimiento de las instituciones democráticas y superar la situación crítica de desarrollo que vive el pueblo haitiano".<sup>54</sup> En esta oportunidad, el poder ejecutivo procuró corregir los errores de procedimiento cometidos durante la primera vez, y elevó al Senado con anticipación todos los antecedentes adecuados y necesarios para que esa cámara diera la autorización.<sup>55</sup> Incluso sus ministras Soledad Alvear y Michelle Bachelet se ocuparon personalmente de informar al Senado la decisión del gobierno y brindar los detalles de la nueva participación.

En esa oportunidad, la canciller Alvear destacó que del punto de vista de política exterior, la importancia de la misión es "trabajar en conjunto en este tipo de misiones con países de América Latina y establecer una clara prioridad por nuestro continente y fortalecer la presencia chilena en la región" y la ministra Bachelet sostuvo que esto demuestra como la defensa es coadyudante de la política exterior del país y que "la conformación de fuerzas de países vecinales va en apoyo a nuestra inserción en la región y a una buena relación con los países vecinos y amigos"<sup>56</sup>

Con respecto a MINUATAH, ambas ministras se esforzaron en recalcar que la decisión del gobierno de participar es una clara muestra de la prioridad que América Latina tiene para Chile. Según Alvear "siempre hemos dicho que queremos hacer política exterior en todas sus dimensiones con los países de la región" y para Bachelet "la conformación de fuerzas en la cual van a juntarse países vecinales o paravecinales va en apoyo de lo que es nuestra inserción en la región, nuestra relación con nuestros países amigos y vecinos" Ambas ministras dejaron en claro que la petición de la ONU para que Chile permanezca en Haití dio presidente Lagos una nueva oportunidad de hacer un gesto hacia América Latina en momentos en que los problemas con países vecinos reflataban la tesis de un eventual aislamiento chileno.

Para el gobierno chileno la participación de contingentes nacionales en coordinación con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Perú permitía "articular con la realidad latinoamericana" vías de solución a la crisis haitiana. Una vez que Estados Unidos y Francia se retiraron, eso condicionó la decisión de Chile de permanecer en ese país o regresar a sus tropas porque haber sacado a las tropas hubiese sido un desaire a la

---

<sup>52</sup> La Tercera, Chile 3-3-2004

<sup>53</sup> La Tercera, Chile, 23-3-2004

<sup>54</sup> La Nación, Chile, 11-5-2004

<sup>55</sup> La Tercera, Chile 10-5-2004

<sup>56</sup> La Nación, Chile 11-5-2004

iniciativa. En su visión, esta nueva etapa permitía "reforzar" contactos con los países latinoamericanos que integrarían la fuerza. El presidente Lagos se preocupó por coordinar la participación chilena con su par brasileño, Lula da Silva, así como los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa lo hicieron con sus pares brasileños. Al mismo tiempo la situación de Haití permitió mantener un diálogo ministerial con el gobierno argentino justo cuando la crisis del gas había enfriado las relaciones entre ambos países.

Para MINUSTAH el gobierno chileno tomó otra precaución antes de anunciar la decisión. Al contrario de lo que ocurrió con el primer contingente militar, donde otros países latinoamericanos optaron por no plegarse a la solicitud de Estados Unidos, esta vez el presidente coordinó su decisión con otros presidentes de la región, en particular con el brasileño Luis Inácio Lula da Silva. La diplomacia chilena hizo lo suyo, y dialogó con los respectivos de Argentina, Brasil y Paraguay. La ministra de Defensa, viajó a Buenos Aires para coordinar con sus pares de Argentina y Brasil, el envío del contingente total del cono sur.

En el análisis del gobierno chileno toda esta coordinación apuntaba a "latinoamericanizar" el envío de tropas y hacer gestos hacia la región en momentos en que Chile había quedado aislado. Según la Cancillería chilena "el integrar la misión en Haití constituye también una oportunidad para reiterar nuestra irrevocable vocación latinoamericana, uniéndonos a países de nuestra región que han manifestado su intención de sumarse solidariamente a esta segunda fase de cooperación en el país de menor desarrollo de las Américas"<sup>57</sup>

En una declaración conjunta luego de una reunión en Buenos Aires, los ministros de Defensa de Chile, Argentina y Brasil destacaron que el envío de una fuerza de paz multilateral a Haití con gran presencia sudamericana "revela la convergencia política que vive la región". Y en esa misma ocasión, la ministra Bachelet destacó que "esta va a ser la primera experiencia de una operación de paz combinada de tan amplia extensión, donde el proceso de integración que estamos llevando en otras áreas, también se va a dar en el ámbito militar".<sup>58</sup> Durante esa misma reunión en Buenos Aires, la ministra de defensa chilena propuso a sus pares de Argentina y Brasil coordinar una visita conjunta a Haití, lo que sería "un hito histórico en términos de una asociación estratégica entre países del Cono Sur o del Mercosur ampliado."<sup>59</sup>

En síntesis, los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales que influyeron para la participación de Chile en MIFH y luego en MINUSTAH fueron:<sup>60</sup> el compromiso de Chile con los principios y objetivos de la Carta de la ONU; la existencia de una política nacional específica para la participación de Chile en operaciones de paz, la existencia de instrumentos jurídicos internacionales (resoluciones 1529 y 1542 de la ONU); el memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Chile y las Naciones Unidas, sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado en 1999; lo

---

<sup>57</sup> La Tercera, Chile, 12-05-2004

<sup>58</sup> La Nación, Chile, 17-5-2004

<sup>59</sup> La Tercera, Chile, 21-5-2004

<sup>60</sup> Di Nocera García, ob. cit. p. 73

expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile (1997 y 2002), al establecer que uno de los principios orientadores de su política exterior y de defensa, es su compromiso a participar en las Operaciones de paz de Naciones Unidas de capítulo VI y VII.

En cuanto a los aspectos políticos, las motivaciones en que se basó esta decisión fueron cooperar concretamente con el establecimiento pleno de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, y dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional. Además se tuvo en cuenta que estas tareas son congruentes con los principios de su política exterior y con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional. A la vez, se consideró determinante el hecho que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por otra parte, se destacó que al participar fuerzas chilenas junto a las de Brasil y Argentina y otros países del Cono Sur, se potencian las medidas de confianza mutua y se envía una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región.<sup>61</sup>

En términos estratégicos se buscó demostrar el interés por contribuir a la responsabilidad colectiva, en especial durante el período de mandato de Chile como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad. A su vez, se valoró la situación que los Estados latinoamericanos, miembros del Consejo de Seguridad (Brasil y Chile), deberían estar presentes en Haití y desarrollar un trabajo conjunto junto a otros países del Cono Sur. Finalmente, se evaluó el prestigio que esta misión aporta, en la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares.<sup>62</sup>

### ***Brasil***

El gobierno brasileño se rehusó a integrar la fuerza multinacional provisional, pero desde el principio manifestó su compromiso de aportar un contingente militar, en la segunda etapa de estabilización.

A principios de marzo, ya circulaba en la prensa local que la ONU había solicitado a Brasil que comandase la fuerza de estabilización que el organismo enviaría a Haití. El pedido había sido transmitido por el presidente francés Jacques Chirac, directamente al presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el 4 d marzo. El presidente de Francia había dicho que tanto él como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, consideraban importante que Brasil envíe fuerzas y ejerciera el comando.<sup>63</sup> Pero antes de este pedido, no había un posicionamiento claro por parte de Brasil sobre la participación militar. Al momento de la crisis en Haití, Itamaraty sostenía que el gobierno brasileño estaría dispuesto a contribuir para la estabilidad y la reconstrucción democrática del país pero no informaba como sería hecha tal contribución. Sin embargo, a poco de iniciadas las operaciones, Lula manifestó el interés de Brasil de participar en una misión de mantenimiento de la paz que reemplazara a la FIP, lo que podría demostrar que existía una iniciativa brasileña, un interés claro en participar.

---

<sup>61</sup> Di Nocera García, ob. cit. p. 74

<sup>62</sup> Di Nocera García, ob. cit. p. 75

<sup>63</sup> Folha de S. Paulo, Brasil 05-03-2004

La postura inicial señalaba que el gobierno brasileño intentaría conversar con representantes de los países de la región para que se presentara una declaración en nombre del grupo Río, en ese entonces presidido por Brasil.<sup>64</sup> En una reunión del Canciller brasileño Celso Amorim con el secretario de estado norteamericano Colin Powell, ya había sido discutida la participación de Brasil en el restablecimiento del orden en el país y uno de los puntos defendidos por Amorim se refería al papel de liderazgo a ser desempeñado por Brasil en una eventual segunda etapa de estabilización.<sup>65</sup> El propio presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmó que la disposición brasileña de comandar la misión de paz en Haití estaba condicionada al efectivo compromiso de la comunidad internacional con la reconstrucción de aquel país y que la misión sólo tenía sentido si estaba en sintonía con los otros países de la región de Caribe.<sup>66</sup>

Como señala Diniz, la iniciativa no estuvo exenta de contradicciones. Brasil había votado a favor de la Resolución 1529 del 29 de feb de 2004 que creaba la Fuerza Multilateral Provisoria, pero no aceptó participar de esa fuerza porque consideraba que esa resolución establecía una misión de imposición de la paz (basada en Capítulo VII de la Carta de la ONU) y Brasil sólo aceptaría participar en una misión de mantenimiento de la paz (basada en el Capítulo VI) en un momento posterior. Sin embargo, en la resolución 1542 posterior, también se afirma estar apoyado en el Cap. VII. La interpretación del gobierno brasileño fue que no hubo contradicciones porque en la resolución 1529 se hace referencia al Capítulo VII directamente desde el preámbulo de la mientras que en la resolución 1542 la referencia al capítulo VII sólo aparece en el párrafo 7, eso indicaría que apenas ese párrafo esta basado en el Cap VII y no toda la resolución 1542, y de acuerdo con esa interpretación la MINUSTAH no estaría basada en el Cap. VII y sería una operación de mantenimiento de la paz.<sup>67</sup>

Brasil asumió el comando de la MINUSTAH el 1º de junio de 2004, y aportó una fuerza de alrededor de 1.200 soldados brasileños de Ejército y de la Marina. Si se contabilizan los tripulantes de los navíos de la Marina y los aviones de la Fuerza Aérea Brasileña que llevaron el material y parte de la tropa, esta constituye la mayor fuerza expedicionaria desde la Segunda Guerra Mundial y la mayor participación brasileña en misión de paz internacional.<sup>68</sup>

En declaraciones a la prensa, el entonces Ministro de Defensa, José Viegas destacó que Brasil aspira tener mayor protagonismo militar en el mundo, pero señaló que eso “dependerá de las disponibilidades de recursos”. Según Viegas ese protagonismo sería “siempre” practicado en misiones de paz de la ONU, sobretudo en América Latina y en los países de lengua portuguesa de África. En ese sentido Haití sería el primer paso rumbo a ese protagonismo.<sup>69</sup> Pero el principal argumento del gobierno para enviar militares a Haití es la proyección internacional de la misión. El gobierno consideraba que de este modo Brasil tendría más chance de ser aceptado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. En palabras del

---

<sup>64</sup> O Globo, Brasil 03-03-2004

<sup>65</sup> Globo, Brasil 05-03-2004

<sup>66</sup> Folha de S. Paulo, Brasil 20-04-2004

<sup>67</sup> idem

<sup>68</sup> O Estado de S. Paulo, Brasil 13-05-04

<sup>69</sup> O Estado de S. Paulo, Brasil 20-05-2004

Comandante del Ejército, general Francisco Albuquerque, “la misión de Estabilización es una oportunidad para que los soldados brasileños se perfeccionen, proyecten a Brasil internacionalmente y fortalezcan la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU”.<sup>70</sup> Otro justificativo fue la presencia, de otros países sudamericanos, como Chile, Bolivia e Argentina,<sup>71</sup>

En el plano militar el Ministerio de Defensa también informó que la misión en Haití debía servir como entrenamiento de las Fuerzas Armadas para que estas actúen en la represión del crimen organizado en el país, una expectativa también compartida por el Ejército brasileño, en momentos en los que se desarrollaba un amplio debate interno sobre la cuestión.

La decisión de participar y liderar la misión MINUSTAH estuvo desde sus inicios vinculada a la intención del gobierno brasileño de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Esta percepción se reflejó en la prensa local<sup>72</sup>, en los sectores políticos nacionales, y “a pesar que la diplomacia brasileña es renuente a vincular públicamente la participación en Haití con su objetivo en el Consejo de Seguridad, hay declaraciones de diplomáticos de otros países que reconocen que esa sería “una prueba de fuego” para la candidatura de Brasil al asiento permanente”<sup>73</sup> Toda la discusión en torno a esta medida estuvo asociada a las pretensiones brasileñas de reforma de ese organismo, tanto en el seno del ministerio de defensa como en el debate que se dio en el Congreso Nacional.

Pero en una perspectiva más amplia, la decisión brasileña parecería ser una consecuencia directa y consistente con objetivos generales de la política exterior y debe entenderse como parte de una redefinición de la misma que se inició a finales de los años ochenta y principios de los noventa.<sup>74</sup> En esta etapa se producen dos cambios de orientación significativos. El primero es que Brasil abandona la postura de desconfianza hacia los organismos multilaterales -ámbitos donde predominaban las superpotencias- y busca, por el contrario, intensificar su papel en ellos, que pasan a interpretarse como un espacio de oportunidad para el aumento del margen de maniobra de Brasil. Debido a ese cambio de posición, Brasil retoma su intención de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, en el marco de un proceso de reformulación de la ONU. La segunda señal de la nueva postura internacional de Brasil es su intensa aproximación política con América Latina particularmente al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que fue retomada con ímpetu desde el gobierno de Lula.<sup>75</sup>

La misión en Haití se fundamenta también en la nueva inclinación de Brasil de contribuir con los países de América Latina a superar situaciones de crisis o inestabilidad política, y en la intensificación de la actuación política en la región que se desarrolló desde el gobierno de Lula, por lo que se pasó a hablar claramente de “un liderazgo brasileño en América del Sur sin que eso suscite manifestaciones de

---

<sup>70</sup> Folha de S. Paulo, Brasil, 20-05-2004

<sup>71</sup> O Globo, Brasil 17-05-2004

<sup>72</sup> A Folha de S. Paulo, Brasil 17-05-2004

<sup>73</sup> Diniz, Eugenio, ob. cit. p. 91

<sup>74</sup> idem, p. 92

<sup>75</sup> idem, p. 96

desagrado significativas por parte de los países vecinos.”<sup>76</sup> En ese contexto, la decisión de participar liderando MINUSTAH se basa en las reorientaciones de la política externa brasileña, en la búsqueda de más prestigio, proyección y autonomía política en el ámbito internacional. Haití le permitía a Brasil mostrarse como un actor dispuesto a asumir las responsabilidades de un líder regional, legitimando ese liderazgo junto a América del Sur, mientras liderara las fuerzas de paz y coordinara la respuesta sudamericano a una crisis en la región.

El gobierno brasileño también justificó el envío de tropas en la solidaridad regional, en el respeto al derecho internacional humanitario y en el compromiso con la reconstrucción institucional de Haití. Brasil respondió frente a lo que consideraba una grave crisis humanitaria pero, congruente con su visión crítica de las misiones de paz, insiste en la necesidad de comprometer medidas más profundas, que permitan enfrentar la pobreza, las desigualdades sociales y el subdesarrollo. A los pocos meses de iniciada la operación MINUSTAH, Brasil reclamó en el seno de la ONU que se concretara el envío de efectivos que se había contemplado en la planificación original de la misión, condicionando su continuidad en la misma.

Cabe recordar que en el plano interno la propuesta tampoco estuvo exenta de críticas que se reflejaron en los medios de comunicación y en los intensos debates llevados a cabo en el Congreso. Los cuestionamientos llegaron desde todo el arco opositor al gobierno e incluso desde sectores del mismo partido oficial. En algunos casos hubo críticas referidas a los altos gastos requeridos para la operación. En otros casos se cuestionaba que Brasil estaba legitimando la política imperialista e intervencionista de Bush y que en esa operación estaría siendo usado para defender intereses de Estados Unidos y de Francia. Finalmente también hubo críticas de la oposición que subrayaban que Brasil iba a ayudar a mantener el orden en un país extranjero, mientras internamente existen graves problemas de seguridad pública que deben atenderse.

### *Argentina*

El gobierno argentino decidió participar, en una primera instancia, con ayuda humanitaria a través del envío de la Comisión de Cascos Blancos, para concretar de forma inmediata el compromiso con Haití y el bienestar de su población.<sup>77</sup> Poco tiempo después se comprometió a integrar una fuerza de estabilización. Acordó el envío de tropas para ayudar a la reconstrucción de ese país y cumplir con las tareas de restablecer la seguridad, atender las necesidades sociales más urgentes, y preparar el camino a la normalización del país.<sup>78</sup>

El presidente Néstor Kirchner envió al Congreso el pedido de autorización para el traslado de las tropas, luego de recibirse formalmente la solicitud de las Naciones Unidas. Según la prensa local, la decisión política se dio a conocer tras el regreso del

---

<sup>76</sup> idem, p. 99

<sup>77</sup> Mediante Decreto 280/2004 del 3-3-2004 se dispuso el envío de Cascos Blancos a Haití donde se entregaron 8 toneladas de alimentos y medicamentos, distribuidos en coordinación con agencias de cooperación internacional.

<sup>78</sup> La Nación, Argentina, 06-05-2004

presidente de una gira por los Estados Unidos, país que reclamaba ese gesto internacional por parte de la Argentina y que ésta interpretaba como una medida que favorecería la negociación de la deuda externa. Según estas interpretaciones se trataba de un gesto "conciliador" hacia el gobierno de George W. Bush, que había expresado su descontento por las actitudes de Kirchner y su política exterior, como su negativa a respaldar el ataque contra Irak y sus buenas relaciones con Cuba y Venezuela.<sup>79</sup> La decisión fue una medida de acercamiento hacia el gobierno de Bush por cuanto Estados Unidos había insistido por distintas vías diplomáticas para que Argentina diera ese paso.<sup>80</sup>

Pero al momento de evaluar el envío de tropas las autoridades argentinas tuvieron en cuenta el compromiso con la estabilidad y la reconstrucción institucional de Haití y la experiencia argentina ya adquirida en anteriores misiones en Haití, donde participaron efectivos de las fuerzas armadas y de la Gendarmería Nacional.<sup>81</sup> Se interpretó como una actitud consecuente con los compromisos internacionales de respaldo al rol de la ONU y a la vez como una oportunidad de fortalecer la reinserción de nuestro país en el ámbito mundial y regional.

Sin embargo uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región en la misión en Haití. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida. Pero a su vez, en la visión de las autoridades argentinas, particularmente del ministerio de defensa, la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países sudamericanos, creaba por si mismo una instancia de cooperación regional única. A pesar de que no existe un mecanismo institucional específico, la posición oficial se centró en destacar que se trataba de una decisión adoptada junto con países que conforman el MERCOSUR y que eran en su mayoría las fuerzas de este bloque regional las que estaban auxiliando a un país de la región que atravesaba una crisis. En palabras del entonces Ministro de Defensa de la Argentina, José Pampuro "Es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos"<sup>82</sup>.

Según el Ministro Pampuro el marco de la multilateralidad, la resolución unánime de la ONU, y la gran participación de los países vecinos de la región hizo que la Argentina tomara esta decisión. Era una manera de estar presente en el mundo y de ningún modo era una decisión compensatoria, para tratar de equilibrar la posición argentina en la votación sobre Cuba en la ONU, ni la relación con Chávez, dos políticas negativas según el gobierno de Bush.<sup>83</sup> Del lado argentino se privilegió el hecho que todo el MERCOSUR participaba de la misión y esto aseguraba más presencia como decisión política del bloque. Participar junto a los países de la región convertía a la misión en un esfuerzo verdaderamente latinoamericano, permitía

---

<sup>79</sup> La Nación, Argentina, 09-05-2004

<sup>80</sup> La Nación, Argentina, 09-05-2004

<sup>81</sup> Argentina participó en la misión UNMIH entre los años 1993 –1996 y en la misión policial de la ONU, MIPONUH entre los años 1997 y 1999. Además el ex canciller argentino Dante Caputo se desempeñó como Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití.

<sup>82</sup> La Nación, Argentina 06-06-2004.

<sup>83</sup> Clarín, Argentina, 18-06-2004

recuperar presencia internacional y a la vez era una oportunidad para actuar en misiones que tienen como principio el multilateralismo.

El debate parlamentario sobre la misión en Haití fue la primera oportunidad para aplicar el nuevo marco legal – ley 25880 ya mencionada- en torno al ingreso y egreso de tropas.<sup>84</sup> El Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que constaba de un anexo con la información requerida e incluyó tres fundamentos políticos para la participación argentina: apoyo al proceso político constitucional en Haití y a la promoción pacífica y duradera a la crisis actual; confirmación del compromiso de la República Argentina con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y reafirmación de la política de Estado de participación nacional en las operaciones de paz autorizadas o establecidas por las Naciones Unidas.<sup>85</sup>

El atraso en el tratamiento legislativo y en la aprobación de la ley de autorización de salida de las tropas fue considerado en ámbitos políticos y militares, como un aspecto negativo que perjudicó al contingente argentino en términos del despliegue asignado en Haití y en la distribución de los puestos claves de la misión de MINUSTAH.<sup>86</sup> La ley finalmente se sancionó el día 18 de Junio del 2004, autorizando la participación de la Argentina en MINUSTAH. (LEY 25.906) y permitiendo al Poder Ejecutivo a extender automáticamente la participación en Haití por un período máximo de dos años sin la necesidad de aprobación del Congreso para dicha extensión. Pero previo a eso hubo un extenso debate tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, siendo en esta última donde se manifestaron más rechazos y disidencias.

En un exhaustivo trabajo, Gilda Follietti sintetiza los principales líneas de debate parlamentario, que giraron en torno a: la responsabilidad de Argentina en el sistema internacional, el uso de la fuerza como consecuencia del mandato de Naciones Unidas, si MINUSTAH se trataba de una misión de intervención o de ayuda humanitaria, cuestionamientos en relación a cómo brindar ayuda humanitaria a través del uso de las fuerzas armadas y el compromiso regional con los países del MERCOSUR involucrados en la misión de paz en Haití.<sup>87</sup>

El principal argumento a favor se basaba en las obligaciones de Argentina como miembro del sistema de Naciones Unidas de responder al pedido de la organización y contribuir con la misión estabilizadora, particularmente cuando desde la ONU se instaba a las organizaciones subregionales a actuar en Haití. También se argumentó la necesidad de coherencia en la política exterior y mantener la participación en misiones de paz, en momentos en que podrían evaluarse sus pretensiones de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, que eventualmente debería pertenecer al país que mayor contribución realiza a estas operaciones.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Anteriormente, las autorizaciones referidas al ingreso y egreso de tropas solían dictarse por decreto de necesidad y urgencia.

<sup>85</sup> Follietti, Gilda, “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 35-56

<sup>86</sup> Micha, Luciana, ob. cit p. 114

<sup>87</sup> idem, p. 42

<sup>88</sup> idem, p 43

En cierta forma la idea-fuerza más importante a favor de la iniciativa parece haber sido que esta misión era una oportunidad para concertar posiciones en el ámbito del MERCOSUR. Mientras Argentina estaba considerando el envío de las tropas y buscaba la aprobación parlamentaria, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay ya tenían sus tropas desplegadas en Haití. La experiencia de participación conjunta de los países del MERCOSUR ampliado constituiría una oportunidad para profundizar el proceso de integración regional, “es una forma de profundizar lazos integrativos, de estimular la mutua confianza y de desarrollar un esfuerzo colectivo y gradual, que nos lleve a construir un sistema de defensa regional”<sup>89</sup> Otros sectores críticos desecharon el argumento de una acción concertada del MERCOSUR ampliado, porque afirmaban que la decisión de participar no emanaba de intereses convergentes entre esos países, sino que, muy por el contrario, de intereses nacionales propios y distintos entre sí.

Las visiones críticas señalaban el carácter intervencionista de la operación inicial MIF y relativizaban la amenaza que Haití representaba para la paz y la seguridad internacionales según las resoluciones de la ONU. Se cuestionaba la legitimidad del gobierno de Haití diciendo que era el producto de un golpe de Estado y que acudir en una misión que reconoce un gobierno de facto significaba convalidar la intervención en los asuntos internos de Haití, sentando un peligroso precedente para una doctrina de intervención en América Latina. También se discutió, entre los legisladores, sobre los fundamentos de la resolución 1542, dado que éstos, según algunos representantes, reforzaban el carácter intervencionista debido a que era una misión encuadrada en el Capítulo VII de la Carta, de imposición de la paz, que no requiere el consentimiento de las partes. Finalmente las críticas también plantearon que la misión era en realidad más de intervención que de tipo humanitaria, siendo que Haití requería en realidad una respuesta inmediata de ayuda humanitaria.<sup>90</sup> En síntesis, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, fue la caja de resonancia del debate político alrededor de la decisión, y todo el abanico opositor –la Unión Cívica Radical, el ARI y los bloques de centroizquierda- rechazó en duros términos la iniciativa oficial.<sup>91</sup>

Finalmente, desde mediados de julio a principios de agosto, el gobierno argentino logró desplegar su contingente compuesto por una fuerza conjunta de alrededor de 600 hombres, 280 pertenecientes al Ejército, 220 a la Armada y un hospital reubicable de la Fuerza Aérea, con un centenar de miembros, entre médicos y personal de seguridad, y los buques de transporte y de apoyo logístico Bahía San Blas y Patagonia.

### **Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití.**

La misión en Haití intensificó la comunicación entre los presidentes del Cono Sur. Como se mencionó anteriormente, existieron consultas entre los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile inmediatamente después del colapso político haitiano con el objetivo de coordinar una respuesta a la crisis.

---

<sup>89</sup> Intervención de la entonces Diputada Nilda Garré –actual Ministra de Defensa de Argentina– en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Citado por Gilda Follietti, ob.cit.p. 45

<sup>90</sup> idem, p. 48

<sup>91</sup> La Nación, Argentina, 17-6-2004; Clarín, Argentina, 17-6-2004; Página 12, 17-6-2004

Los contactos se agilizaron también a nivel ministerial, a través de las consultas mutuas que realizaron los cancilleres y los ministros de defensa de los tres países. Incluso existió al menos una reunión tripartita donde participaron los ministros de defensa de Argentina, Brasil y Chile. Esta reunión se llevó a cabo a mediados de mayo en Buenos Aires, donde se intercambió información sobre la situación haitiana y se analizaron detalles de la futura participación conjunta.<sup>92</sup> Previamente, tanto el Ministro de Defensa de Argentina, José Pampuro y la Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet habían concurrido a Brasilia con el objetivo de efectuar reuniones bilaterales que trataron el tema Haití entre otras cuestiones.

En este marco de cooperación, el canciller argentino Rafael Bielsa había anunciado, durante la XXXIV Asamblea General de la OEA reunida en Quito, un viaje conjunto de los tres cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, para dar un claro gesto político a la misión de paz.<sup>93</sup>

Similar iniciativa decidieron los ministros de defensa del MERCOSUR, quienes anunciaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe entre el 7 y el 8 de julio de 2004, en un gesto tendiente a demostrar que la cuestión de Haití se resuelve desde el multilateralismo y el involucramiento de los países latinoamericanos. La idea de este viaje conjunto había tomado fuerza en la reunión en Buenos Aires, a partir de una propuesta del ministro brasileño Viegas, quien sumó al ministro de defensa uruguayo, Yamandú Fau. La visita se realizó con la ausencia del Ministro de Defensa de Argentina, quien decidió postergar su viaje hasta que el contingente argentino estuviera desplegado en el terreno.

En un plano más institucionalizado, las Cancillerías y Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han establecido un mecanismo denominado “2x4 sobre Haití” a los que se sumaron posteriormente Ecuador, Guatemala y Perú, que realiza reuniones periódicas con el fin de coordinar de manera integras sus actividades en ese país.

Pero es quizás en el plano militar donde se han producido avances más importantes en los esfuerzos integrativos. Los ministerios de Defensa de la Argentina y de Chile ya comenzaron formalmente a trabajar en la creación de una Dirección Política Binacional y en la organización del Estado Mayor Combinado, que servirá de paraguas para el funcionamiento de una fuerza binacional para misiones de paz, primera experiencia de este tipo en la región. Así quedó establecido en un acuerdo firmado el 27 de diciembre de 2005 entre la ministra de defensa argentina Nilda Garré y el ministro de defensa chileno Jaime Ravinet. Este acuerdo es el corolario de largas negociaciones entre ambos países, que se iniciaron con un protocolo de entendimiento firmado el 29 de agosto de 2005 en Santiago de Chile. De esta manera, ambas naciones compartirán la preparación de sus oficiales y la participación combinada en misiones de paz que requiera las Naciones Unidas.<sup>94</sup> A partir de este acuerdo quedó oficializada la creación de la primera fuerza de paz chileno-argentina, de carácter combinado, que estará integrada por militares de ambos países y que tendrá como objetivo colaborar con la ONU en las misiones de paz que ese organismo

---

<sup>92</sup> La Nación, Argentina, 09, 10 y 11-05-2004 y Clarín, Argentina, 12-05-2004

<sup>93</sup> Clarín, Argentina., 9-6-2004

<sup>94</sup> La Nación, Argentina, 29-12-2005

internacional tiene desplegadas en el mundo.<sup>95</sup> La intención de ambos gobiernos es que la nueva fuerza debute en la misión en Haití, donde hoy las tropas argentinas y chilenas actúan por separado y esto podría ocurrir probablemente a partir del recambio de mediados de 2006.<sup>96</sup>

El acuerdo mencionado es congruente con la política chilena de operaciones de paz, que busca promover el despliegue de sus fuerzas armadas en unidades conjuntas o combinadas, y con la experiencia de Argentina. Esta última ha venido estimulando la participación combinada con efectivos de otros países latinoamericanos, como es el caso del contingente argentino en Chipre UNFICYP, que ha incorporado sucesivamente a oficiales brasileños, bolivianos, chilenos, paraguayos, peruanos y uruguayos. Por su parte, militares argentinos han participado en el contingente brasileño destacado en Timor Oriental. Esta tendencia se había incrementado recientemente con la incorporación al contingente argentino en Chipre de dos compañías de Chile y Paraguay y próximamente de Perú.<sup>97</sup>

Adicionalmente se profundizará la complementación de los centros de entrenamiento CAECOPAZ (Argentina) y CECOPAC (Chile), que tienen una larga trayectoria de cooperación en la instrucción de grupos de observadores y contingentes militares.

### **Consideraciones finales**

La operación de paz en Haití ha sido significativa para los tres países por diversas razones. Chile envió el contingente más numeroso que haya comprometido en una misión de paz hasta el presente y encabeza la autoridad política de la misión. Brasil desplegó la mayor fuerza militar desde su participación en la Segunda Guerra mundial y ejerce el comando militar de MINUSTAH. Para Argentina el contingente en Haití es el más importante desde el despliegue que realizó en Kosovo en 1992, pero compromete por sí solo la mitad del presupuesto anual asignado para todas las operaciones de paz.<sup>98</sup>

La decisión de participar en Haití se comprende dentro de una perspectiva más amplia que considere el compromiso cada vez mayor a la contribución de los estados latinoamericanos en las operaciones de paz. Esta tendencia presente en el marco regional tiene en el caso de la misión de MINUSTAH un punto de inflexión.

Desde principio de la década del noventa, los tres países vienen desarrollando una política sostenida de participación en misiones de paz. Chile ha avanzado en una mayor institucionalización de esta política, estableciendo un marco normativo y regulatorio de la actividad, que logra transparentar los criterios políticos, estratégicos, operativos y administrativos que fundamentan su accionar en el campo de las misiones de paz.

---

<sup>95</sup> La Nación, Argentina, 27-12-2005

<sup>96</sup> Clarín, Argentina, 27-12-2005

<sup>97</sup> Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina...* ob. cit.

<sup>98</sup> El presupuesto de 2005 estableció una asignación total para las misiones de paz de 71.606.67133 pesos (USD 23.868.890). De esa partida, el ítem sobre Haití insume 35.010.32734 pesos (USD 11.670.109) Follietti, G. ob. cit. p.54

A su vez, Brasil posee lineamientos más generales que Chile en términos de participación en misiones de paz. No ha dictado una política específica sobre esta actividad pero ha circunscripto las misiones de paz entre los objetivos permanentes de su política de defensa. Como se ha mencionado, la decisión de participar en Haití ha demostrado algunas contradicciones e incongruencias de Brasil, a la hora de mantener algunos criterios políticos tradicionalmente aceptados de su política de misiones de paz. La formulación de la nueva política de defensa del año 2005, introduce algunas precisiones más sobre los directrices referidas a la participación en misiones de paz.

Por su parte, Argentina ha incluido a las operaciones de paz como parte de las misiones de sus fuerzas armadas y como un elemento permanente de su política de defensa. Sin embargo, no ha formulado una política específica en la materia. Ha demostrado coherencia en el cumplimiento de algunos criterios estratégicos y políticos referidos a la participación en operaciones de paz, pero su política ha estado sometida a vaivenes producto de las restricciones presupuestarias. Las sucesivas crisis económicas han puesto en juego la continuidad de esta política y el estado ha hecho enormes esfuerzos presupuestarios para cumplir con los compromisos internacionales. En ese contexto suelen reaparecer con fuerza los cuestionamientos políticos sobre la pertinencia de participar en misiones de paz en el exterior bajo el mandato de realizar tareas que bien podrían en muchos casos cubrir necesidades internas. La falta de presupuesto en otras áreas de gobierno pone en cuestión cada vez que se evalúa la decisión de participar en una misión de paz. La nueva ley de ingreso y egreso de tropas ha creado un marco mucho más institucionalizado para la toma de decisión, haciendo visible los fundamentos políticos y operativos y estableciendo procedimientos más claros en esta materia.

No obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países. Las experiencias de Chile y Argentina han demostrado un mayor interés y una postura más decidida en apoyo de esfuerzos integrativos en torno a la participación en misiones de paz.

Existen fundamentos jurídicos internacionales comunes en los tres países - básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y el cumplimiento de las resoluciones de la ONU- que están presentes toda vez que estos países deciden participar en una misión.

En el caso particular de Haití hubo también motivaciones políticas particulares y coyunturales que condujeron a la decisión de participar en la misión de paz. En los tres países se privilegió el principio de solidaridad con un país de la región latinoamericana que enfrenta una crisis política grave y el compromiso con la reconstrucción estatal y la gobernabilidad. Pero además de las razones vinculadas a la grave situación de Haití, Chile buscó por un lado, realizar un gesto político favorable hacia Estados Unidos y por otro, revertir la tendencia al aislamiento de América Latina en su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno.

Tanto Chile como Brasil estuvieron fuertemente condicionados en el plano internacional porque al momento de tomarse la decisión de crear una operación de paz en un país latinoamericano como Haití, ambos ejercían un mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Esa condición dejaba poco margen político

para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar. Sumado a lo anterior, Brasil tenía motivaciones referidas a sus propias pretensiones de ocupar un asiento permanente en ese órgano. Si Brasil se negaba a participar, la decisión podía ser un golpe fatal a sus aspiraciones. Adicionalmente, Brasil también se vio condicionado por Estados Unidos, Francia y el propio Secretario General de la ONU, quienes le solicitaron no sólo que participara activamente sino también que ejerciera el comando militar de la misión. De modo que Brasil no quiso deslindar sus obligaciones frente a los sucesos en Haití, ni tampoco desairar a las grandes potencias. A su vez, esta misión era una oportunidad para relegitimar su liderazgo regional, un objetivo acorde con la nueva orientación política del gobierno de Lula.

Finalmente, en la medida que fueron abandonados o al menos relativizados, principios tradicionales de la actuación diplomática brasileña, la participación y el liderazgo en Haití pueden abrir un importante precedente y resultar un punto de inflexión adicional de la política externa de Brasil.<sup>99</sup>

En el caso de Argentina, también se utilizó la decisión de ir a Haití como un gesto político conciliatorio hacia Estados Unidos, pero la postura oficial procuró destacar la motivación regional, es decir, la posibilidad de instrumentar una decisión de política externa concertada entre países del MERCOSUR, de manera de fortalecer el bloque regional y profundizar los lazos integrativos. Además, Argentina estuvo condicionada por el protagonismo y el liderazgo que Brasil y Chile asumieron en la misión, de modo que tenía poco margen para negarse a participar, a menos que decidiera quedar aislada de la respuesta regional.

En el curso de la decisión argentina se visualizaron más demoras y más dudas iniciales que en los otros dos países. Probablemente se debieron al fuerte cuestionamiento interno referido a la actuación de grandes potencias en la etapa de la fuerza multilateral provisional, a la legitimidad del gobierno haitiano y a la interpretación de los sucesos como una operación intervencionista. De hecho mientras el gobierno argentino estaba solicitando la autorización parlamentaria, Brasil y Chile ya tenía sus fuerzas desplegadas en el terreno.

Las líneas de debate parlamentario fueron similares en los tres países, aunque comparativamente el proceso de aprobación fue mucho más ágil en Chile y Brasil que en Argentina.

En los tres casos la decisión fue tomada dentro del marco establecido por las leyes correspondientes, según procedimientos normales y siguiendo los canales institucionales pertinentes. En los tres casos la iniciativa de enviar tropas, como otras decisiones de política externa, fueron iniciadas a propuesta del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de los ministerios de relaciones exteriores y defensa y aprobadas finalmente por el Legislativo. Durante el debate parlamentario los ministros de ambas carteras de los tres países fueron llamados al Congreso Nacional a exponer sus fundamentos y dar explicaciones de la operación en audiencias públicas.

Desde otra perspectiva, la misión en Haití generó, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión. Además de la

---

<sup>99</sup> Diniz, Eugenio, ob.cit. p. 102

cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros países de la región.

Para concluir, es necesario aclarar que en este trabajo se ha soslayado toda evaluación referida al desempeño concreto de estos países en la misión en Haití. Sin embargo, el sólo impacto que ha tenido en el plano de la cooperación interestatal ha fortalecido la capacidad regional de actuación en misiones de paz. No cabe duda que estas capacidades pueden ser utilizadas para nuevas misiones en el futuro, pero surgen de inmediato otros interrogantes: ¿Estamos en una transición hacia una nueva modalidad de injerencia en asuntos regionales? ¿Podrían, eventualmente, los tres países actuar de igual forma frente a desafíos intra-estatales semejantes en América del Sur? En principio, esa capacidad adquirida no se aplicará de manera automática y la experiencia reciente ha demostrado que los tres países utilizan un criterio selectivo al momento de evaluar la participación en una misión de paz. En otras palabras, el resultado dependerá de los factores que allí entran en juego: los intereses nacionales permanentes, las motivaciones estratégicas y las necesidades políticas coyunturales. Adicionalmente, en el ámbito geográfico más inmediato, también se suman las restricciones de carácter geopolítico e histórico que no están presentes en los desafíos extra-regionales.

## **Referencias Bibliográficas**

Alvear Valenzuela, María Soledad, “La política exterior de Chile en los inicios del milenio”, *Diplomacia, Estrategia, Política*, Año 1, Nro. 1, Octubre-Diciembre 2004.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 1, diciembre 1999

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Definiciones y Terminología sobre Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 2, mayo 2003

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina en Misiones de Paz. Una visión integrada*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 3, octubre 2004

Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo. “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Diniz, Eugenio. “O Brasil e a MINUSTAH”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Fishel, John y Saenz, Andrés, “Lessons of Peacekeeping Capacity Building: What We Have Learned From the Case of Haiti”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Follietti, Gilda, “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 35-56

Goulding,, Marrack, “The Evolution of United Nations Peace Keeping”, *International Affairs*, Vol. 69, Julio 1993

Leone Pepe, Leandro y Kalil Mathias, Suzeley, “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 73-84

Llenderozas, Elsa “La participación en Operaciones de Paz y la integración regional: el caso argentino”. Premio Internacional de Ensayo Paz y Seguridad en las Américas. Woodrow Wilson Center- FLACSO Chile. 1998 Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Mar del Plata, Noviembre 5-8, 1997

Mackinlay, John and Chopra, Jarat “Second Generation Multinational Operations”, *The Washington Quarterly*, Vol.15, Summer 1992

Micha, Luciana. “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Ministerio de Defensa de la República Argentina – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, *Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz...*, 2005

Norden, Deborah; “Keeping the Peace, Outside and In: Argentina’s UN Missions”, *International Peacekeeping*, vol. 2., Nro 3, Autumn 1995, pp. 330-349

Péndola Brondi, Marcelo, “Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 73-84

Trípoli, Paolo, “Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 17-35

Valdés, Juan Gabriel, “Uso de la fuerza, elecciones y desafíos de la MINUSTAH”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 3-15