

La participación argentina en Haití: el papel del Congreso

Gilda Follietti
SER en el 2000, Argentina

Resumen

Los cambios en la política exterior y de defensa en Argentina, iniciados con la vuelta de la democracia y profundizados en la década de los '90, dieron un nuevo valor a su participación en operaciones de paz de Naciones Unidas. Adicionalmente, la decisión de participar en la MINUSTAH se dio en el marco de un nuevo instrumento legal. El artículo se orienta a examinar estos procesos de transformaciones.

Palabras Clave: Operaciones de Paz, Congreso, Argentina, gobernabilidad y democracia.

Abstract

Since its return to democracy, Argentina has profoundly altered its foreign and defense policies. Among these changes has been a marked shift toward contributing forces to United Nations peacekeeping operations. This article examines this transformation, particularly in the case of the decision to contribute forces to the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), which took place in the context of this new legal framework.

Keywords: Peacekeeping, Congress, Argentina, Governance and democracy.

LA PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

El nuevo escenario de seguridad, emergido del fin de la Guerra Fría, produjo una modificación en las misiones de paz. Estas operaciones se incrementaron en número, de 18 misiones establecidas en los primeros 41 años (1948-1989), se pasó al establecimiento de 41 misiones en los últimos 15 años (1990-2005)¹. Sin embargo el incremento, no fue meramente cuantitativo, paulatinamente se fueron incorporando actividades que contempla-

1 Ver <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>.

ban dimensiones -políticas, humanitarias y militares- distintas a las tradicionalmente llevadas a cabo por las fuerzas desplegadas por Naciones Unidas que verificaban la cesación de fuego, el retiro de tropas y otros elementos resultantes de los acuerdos de paz.

Ciertamente la participación argentina en misiones de paz puede rastrearse hasta 1958, momento en el cual envía observadores militares en el marco de la operación en el Líbano. A partir de la década del noventa las operaciones de paz cobran una dimensión distinta dentro de la política exterior del país. Esto sucede así porque precisamente hay un cambio sensible en el modo que Argentina planea insertarse en el escenario mundial, que también sufre modificaciones, en el que la política exterior, y de defensa, se encuentran estrechamente vinculadas.

La globalización propició en los Estados el surgimiento de un pensamiento orientado por la lógica de cooperación, entendiendo que en el nuevo contexto, estos carecen de capacidad para encararlos individualmente. Este sentido es el que comienza a darle Argentina a su política exterior durante la última década del siglo XX, apostando por la profundización de los acuerdos bilaterales firmados con Brasil durante la década del ochenta que progresivamente llevarán a la conformación del MERCOSUR, y posterior adición de Chile y Bolivia a través de acuerdos de libre comercio.

Desde el ámbito de la seguridad, este cambio de concepción permitió superar las consideraciones suspicaces con respecto a los países vecinos. Desde los años noventa, Argentina ha intensificado el desarrollo de medidas de confianza mutua, algunas de las cuales han alcanzado cierto grado de institucionalización, como es el caso del Mecanismo de Consulta y Coordinación en Materia de Defensa y Seguridad Internacional con Brasil y el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno.

Todo esto descansó en las importantes transformaciones de las que venía siendo objeto la defensa a partir del proceso de transición y consolidación de la democracia. La transición -bastante particular al menos con respecto a otras realidades latinoamericanas- derivada del fracaso económico del último gobierno de facto y la derrota militar en la Guerra de Malvinas, generó la posibilidad de iniciar el camino hacia una redefinición de la defensa, lo cual implicaba la búsqueda del rol que correspondía a las fuerzas armadas en el nuevo ambiente democrático.

En el marco de las transformaciones iniciadas en este período, en el sector defensa se fue creando un nuevo andamiaje legal, sancionándose una serie de leyes para la regulación del sector en un ambiente democrático: la Ley de Defensa Nacional (1988), la Ley de Seguridad Interior (1992), la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), la Ley de Inteligencia Nacional (2001) y la Ley Marco sobre Ingreso y Egreso de Tropas (2004).

Después de los excesos cometidos por las fuerzas armadas durante sus incursiones en la conducción del país, la sociedad argentina sintió la necesidad de crear reaseguros para que esas circunstancias no tuvieran repetición y el proceso de elaboración de normas reflejó esto. La nueva Ley de Defensa Nacional definió la actuación de las fuerzas armadas en el marco externo para impedir la actuación militar en el ámbito de la seguridad interior que -soportada conceptualmente por la Doctrina de Seguridad Nacional- había sido base para la violación sistemática de los derechos humanos.

En este proceso, el Parlamento tuvo un papel destacado, tanto como impulsor de muchas de estas leyes como un lugar privilegiado de debate que varias veces se prolongó en el tiempo debido a la búsqueda de consenso interpartidario con la intención de hacer de la política de defensa una política de Estado. Los debates no quedaron reducidos a los ámbitos gubernamentales, también se incluyó a los sectores interesados. A partir del impulso del Congreso se realizaron audiencias públicas en las que distintos actores manifestaron sus posiciones.

Como resultado del cambio en la política exterior y de defensa en sus esferas específicas, y la imbricación entre ambas, resultó que las fuerzas armadas se convirtieran en un instrumento contribuyente de la política exterior y como resultado natural que Argentina adquiriese un mayor compromiso en cuestiones de seguridad internacional a través de la participación en misiones de paz.

Hasta el momento el país ha participado en 35 operaciones de paz de Naciones Unidas. Actualmente contribuye con personal de policía civil en UNOCI (Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil) 3, UNMIL (Misión de las Naciones Unidas en Liberia) 2, MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) 2, UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo) 123, MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) 5. También contribuye en misiones a través de observadores militares: 1 en UNMIK, 1 en MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara

Occidental) y 3 en ONUVT (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua–Palestina). Con respecto al aporte de tropas, lo hace en UNFICYP (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre) con 326 efectivos y en MINUSTAH con 540². Además, en virtud de la intención de una activa participación en operaciones de paz, desde 1995 funciona el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) dedicado a la formación del personal designado para la participación en este tipo de misiones.

INGRESO Y EGRESO DE TROPAS: UN NUEVO MARCO LEGAL

El último instrumento con que cuenta Argentina en el desarrollo de un marco legal democrático para la defensa es la Ley Marco de Ingreso y Egreso de Tropas (N° 25.880). La misma es una contribución a la institucionalización del rol del Poder Legislativo en la práctica de asociar política exterior y política de defensa. Esta ley buscó superar la automaticidad ejecutiva en la decisión de envío de tropas para participar en misiones de paz y en la realización de ejercicios combinados³, precisamente para que se dé efectivamente la discusión legislativa en base a los antecedentes que el Poder Ejecutivo está obligado a remitir al Parlamento.

La Constitución argentina establece en el artículo 75, inciso 28, la atribución del Congreso de “Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”. La Ley 25.880 reglamenta esta facultad constitucional del Poder Legislativo. Fue arduo su proceso de elaboración, varios proyectos fueron presentados sobre la temática y su promulgación –el 31 de marzo de 2004– llevó casi dos años.

La solicitud de autorización es formulada por el Poder Ejecutivo. En ella –de acuerdo a la Ley 25.880– debe incluir información básica para que el Cuerpo Legislativo evalúe la autorización, debiendo describir el tipo de actividad a desarrollar, el origen del proyecto, los fundamentos políticos, estratégicos, operativos y la configuración de la actividad.

2 Ver el Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina de RESDAL en <http://www.resdal.org.ar/atlas/main-atlas.html>.

3 Otro fundamento importante que dio origen a la sanción de esta ley está relacionado con la inmunidad que se le da a las tropas extranjeras que ingresan al territorio nacional en virtud de la realización de ejercicios combinados. Como el caso que aquí se está tratando solo contempla la salida de tropas nacionales se ha preferido no explayarse sobre ese aspecto.

La deliberación sobre la participación en la operación de paz en Haití constituyó la primera oportunidad para la aplicación del nuevo marco legal en torno al ingreso y egreso de tropas. De esta manera, el Poder Ejecutivo –en cumplimiento de la normativa– envió al Congreso un proyecto de ley que constaba de un anexo con la información correspondiente.

Innumerables problemas de carácter económico, social y político han generado un continuo de crisis en Haití, con períodos de mayor profundización de la inestabilidad institucional. Cuando la violencia armada fue ganando diferentes ciudades y el presidente dejó el país, el nuevo gobierno solicitó la ayuda internacional. Luego de cuatro misiones en Haití, Naciones Unidas vuelve a involucrarse en el problema haitiano a través del establecimiento primero de una fuerza provisional, y luego en consideración de un acuerdo político entre algunos de los actores. El 30 de abril de 2004 la Resolución 1542 estableció la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH), instando a los países miembros a que contribuyan para llevar a cabo el mandato que emana del mismo documento, realizando un especial llamado a las organizaciones regionales y subregionales.

Basado en la mencionada resolución del Consejo de Seguridad, el Poder Ejecutivo incluyó en el proyecto de ley 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 Unidas⁴.

EL PROYECTO EN EL CONGRESO

El proyecto se trató primero en el Senado en la sesión ordinaria del 2 de junio de 2004. Para el tratamiento en el pleno se contó con dos dictámenes –uno de mayoría y otro de minoría– de las comisiones a las cuales fue girado, Relaciones Exteriores y Culto y Defensa Nacional. Ambos dictámenes pronunciándose a favor del envío de tropas para participar en la MINUSTAH, la diferencia entre ambos estaba dada por la participación del Congreso en las sucesivas extensiones de las que podía ser objeto la operación.

4 República Argentina, Proyecto de Ley P.E.-181/04, 21 de mayo de 2004.

El dictamen de mayoría introducía una reforma al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Éste, especificaba que no era necesario –para extensiones dentro de los dos años siguientes– que el Congreso debatiera al respecto, es decir, que el Poder Ejecutivo podía extender automáticamente la participación argentina en Haití por un período máximo de dos años. El dictamen de minoría especificaba la necesidad de la aprobación del Congreso para la extensión de la participación nacional. El Senador firmante del mismo, argumentó en la sesión plenaria que “la participación debe estar sujeta a una revisión periódica. Es necesario monitorear los avances y, en virtud de la experiencia recogida, evaluar la viabilidad del objetivo final. El Consejo de Seguridad le fijó un plazo de seis meses a la misión; es cierto que la resolución 1.542 establece que la intención es renovarlo por nuevos períodos, pero la renovación va a depender de nuevas resoluciones del Consejo, no son automáticas, como tampoco debe ser automática la autorización del Congreso de la Nación Argentina para el envío de tropas o para el mantenimiento de éstas⁵”.

El proyecto fue aprobado por el Senado con la introducción incorporada por el dictamen de mayoría, pasando a la Cámara de Diputados para su tratamiento. El mismo fue tratado y sancionado en las sesiones ordinarias del 16 de junio del mismo año. Al igual que en la Cámara de origen, fue girado a la Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión de Defensa Nacional, las cuales emitieron un dictamen en el que aconsejaban dar sanción al proyecto sobre la participación en la MINUSTAH, con la firma de un diputado en disidencia total.

La sanción de la Ley N° 25.906 autorizó la participación de la Argentina con personal y medios para la contribución a la misión de MINUSTAH. El resultado de la votación en el Senado arrojó 40 votos afirmativos, 19 votos negativos y ninguna abstención. Por su parte, en la Cámara de Diputados se registraron 136 votos por la afirmativa, 21 votos por la negativa y 13 abstenciones. La ley incorporó la modificación propuesta por el Senado, mediante la cual por el término de dos años no se requiere autorización legislativa para la extensión en el tiempo de permanencia de la misión argentina en Haití.

LOS EJES DEL DEBATE

Las cuestiones que se pusieron en debate giraron en torno a un conjunto de materias tales como la responsabilidad de Argentina en el sistema

5 Intervención del Senador Terragno en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, op. cit., pág. 24.

internacional, el uso de la fuerza como consecuencia del mandato de Naciones Unidas, la esencia de la misión en cuanto a si se trataba 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 para con los países del MERCOSUR involucrados especialmente en la operación de paz en Haití.

Si bien los ejes del debate fueron los mismos en ambas Cámaras, la participación argentina en Haití generó posiciones en disidencia más enérgicas en la Cámara de Diputados que en el Senado, donde los bloques de izquierda, centro-izquierda y el tradicional partido radical votaron en contra. Aunque la práctica parlamentaria brinda la posibilidad de erigir argumentos amplios en contra y a favor de una iniciativa –es de celebrar que así sea– es preciso aclarar que en la dinámica de la discusión en sesiones parlamentarias cada bloque tiene derecho a hacer uso de la palabra y presentar la posición del mismo. En el Congreso argentino hay bloques compuestos por un único legislador.

DOS CUESTIONES DE FONDO: LA RESPONSABILIDAD ARGENTINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR

Desde el retorno a la democracia –y más profundamente desde la década del noventa– Argentina ha centrado su política exterior en dos ejes principales: su inserción en el sistema internacional y el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos a través del proceso de integración subregional. En consecuencia, que dos ejes del debate hayan considerado la responsabilidad argentina en el sistema internacional y el cuestionamiento a la participación en Haití como oportunidad para estrechar relaciones con los países del MERCOSUR ampliado giraba en torno a la esencia de la política exterior argentina de los últimos años.

El principal argumento a favor estuvo fundamentado en que la Argentina como miembro del sistema de Naciones Unidas no sólo posee derechos sino que además cuenta con obligaciones. Debe responder al llamado de la organización a contribuir con la misión estabilizadora en Haití –como históricamente lo ha hecho–, ya que el país posee una larga tradición de participación en este tipo de misiones, y más aún, cuando en las Resoluciones emanadas de Naciones Unidas se instaba especialmente a las organizaciones subregionales.

Otro elemento de apoyo a la iniciativa del Ejecutivo estuvo dado por el histórico compromiso que Argentina ha tenido para con el desarrollo de Haití, fundamentalmente a través de su participación en otras misiones dispuestas por las Naciones Unidas en ese país. Cabe destacar especialmente la operación desarrollada en 1993 cuando el ex Canciller argentino, Dante Caputo, actuó como enviado especial del Secretario General.

En el Senado se puntualizó la necesidad de mantener coherencia en la política exterior y que Argentina continúe participando activamente en misiones de paz no solo porque así lo ha venido haciendo, sino además porque desde hace algunos años viene pregonando que, en caso de llevarse a cabo una reforma del Consejo de Seguridad que redunde en una banca permanente para la región, ésta debería pertenecer al país que mayor contribución realiza a este tipo de operaciones. En este sentido, Argentina debe mantener su “protagonismo en el orden internacional, como actor al que le interesan los problemas mundiales”⁶.

Los argumentos que cuestionaban la iniciativa pusieron en duda la legitimidad de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad: “las tropas que nosotros mandamos van a legitimar una actuación fáctica producida por cuatro países que han ido sin una previa resolución de la Organización de las Naciones Unidas”⁷. También hubo cuestionamientos al contenido de la Resolución 1529, respecto al párrafo que expresa “Declarando que la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”⁸, y reafirmado por la Resolución 1542 al manifestar “que la situación de Haití sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de la región”⁹. Ante esto, ciertos legisladores convinieron en preguntarse “a qué país estuvo a punto de invadir o invadió Haití; cuál es el peligro armamentístico o bélico que representa; o cuáles son las armas de destrucción masiva que posee para que se hubiera afirmado de una manera axiomática que dicho país constituye una amenaza para la paz y seguridad internacional”¹⁰. Otros, en base a datos de que Haití carece de fuerzas armadas y que cuenta con un número reducido de policías se preguntaron: “¿Me pueden decir cómo mil quinientos policías precariamente armados constituyen una amenaza a la paz internacional?”¹¹, poniendo en duda la necesidad del carácter de la intervención propuesta por el Consejo de Seguridad.

6 Intervención del Senador Menem en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, Op. Cit., pág. 68.

7 Intervención del Senador Prade en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, Op. Cit., pág. 54.

8 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1529*, 29 de febrero de 2004.

9 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1542*, 30 de abril de 2004.

10 Intervención del Senador Rossi en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, Op. Cit., pág. 39.

11 Intervención del Diputado Storani en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, República Argentina, 16 de junio de 2004. Versión Taquigráfica, pág. 14.

Tal vez el más poderoso argumento para el voto positivo haya sido el ver esta misión como una oportunidad para concertar posiciones en el ámbito del MERCOSUR, ya que se trataba de una misión con un protagonismo particular de los países miembros del bloque en su versión ampliada. Así al momento en que el Congreso argentino estaba considerando el envío del contingente, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay ya tenían sus tropas desplegadas en el lugar.

En un contexto de cooperación, ciertos legisladores remarcaron su beneplácito en que las fuerzas armadas de la región –que hasta hacía sólo unas décadas atrás se preparaban en el marco de hipótesis de conflicto entre ellas– participaran ahora de forma conjunta con el objetivo de la asistencia humanitaria. 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 en la zona, de estimular la mutua confianza y de desarrollar un esfuerzo colectivo y gradual, que nos lleve eventualmente a construir un sistema de defensa regional, que permita tener en forma mucho más institucionalizada recursos para enfrentar justamente estas situaciones de violencia y de intromisión de países extrazona”¹².

Muchos legisladores desecharon el argumento de una acción concertada del MERCOSUR ampliado, donde 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. En esta misión Chile no decidió su participación porque estaban concurriendo los países de la región, sino que estaría relacionada con la necesidad de congraciarse con los Estados Unidos después del desaire con respecto a Irak y su voluntad de obtener acuerdos con el NAFTA. En el caso de Brasil se manifestó la necesidad de ese país de hacer méritos para cumplir su aspiración de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

En una línea similar, algunos legisladores remarcaron que los países no solo concurrían al país caribeño en atención a los propios intereses nacionales sino que además para velar por los intereses estadounidenses. Argumentando que una de las principales preocupaciones de los Estados Unidos radicaba en las migraciones masivas de haitianos recibidas por ese país en otras crisis, remarcaron que la misión en Haití cumpliría la función de actuar como guardacostas de USA. Las dos grandes potencias que actuaron primeramente en Haití –Estados Unidos y Francia– ya habrían cumplido con su objetivo de colocar un gobierno títere, por lo tanto ahora se retira-

12 Intervención de la Diputada Garré en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, *op. cit.*, pág. 35.

ban e instaban a los países de la región a actuar allí, sobre todo Estados Unidos que necesita de esas fuerzas para redireccionarlas a Irak.

Sectores de la oposición atribuyeron al gobierno argentino que el objetivo de participar en esta misión era congraciarse con la potencia después del voto con respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba o para obtener su apoyo en la negociación de la deuda. Advirtiéndole al gobierno la falacia que representa creer que el actuar para congraciarse con los Estados Unidos arrojaría resultados beneficiosos para el país¹³.

Es irrefutable que en un sistema internacional esencialmente anárquico, aquellos que cuentan con mayor poder militar y económico poseen mayor capacidad para imponer su voluntad. Precisamente por ello, no es realista ir en contra de los intentos de institucionalización como es el sistema de Naciones Unidas.

INTERVENCIÓN VS. AYUDA HUMANITARIA

El debate argentino sobre intervencionismo vs. ayuda humanitaria no ha escapado a las discusiones que se producen en otras partes. La comunidad internacional –sobre todo finalizada la Guerra Fría– ha debatido cuál es el rol que le corresponde a la comunidad internacional cuando por un lado la Carta establece que Naciones Unidas no intervendrá en “los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción de los Estados”, pero al mismo tiempo afirma su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana.

Una de las cuestiones que desencadenó posiciones dirigidas a contraponer estos dos conceptos fue referido a la legitimidad del gobierno haitiano ejercido por el Presidente de la Corte Suprema, Boniface Alexandre, al que las fuerzas deben asistir en la reforma, reestructuración y entrenamiento de la Policía Nacional de Haití, según lo expresaba el Anexo I del proyecto de ley en tratamiento y emanado del mandato de Naciones Unidas.

13 Un legislador clarificó esto al expresar que “históricamente quedó comprobado que a mayor genuflexión, a mayor debilidad y a mayor contemplación ante los atropellos de los Estados Unidos, el imperio avanza, no respeta y arrasa con todas y cada una de las reglas locales que hacen que la vida y la convivencia sean democráticas en cada una de las naciones”. Intervención del Diputado Rivas en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, Op. Cit., pág. 28.

Los senadores a favor de la participación argentina resaltaron la calidad de gobierno provisorio, entendido como transitorio. Agregando que, más allá de la legitimidad del gobierno en Haití, Argentina ha asumido un compromiso genuino en el respeto de los derechos humanos que no puede quedar circunscripto hacia el interior del país, la coherencia obliga a colaborar para que así sea más allá de las propias fronteras.

Nuevamente aparecieron argumentaciones que hicieron hincapié en que el gobierno en Haití era el producto de un golpe de Estado perpetrado contra Jean Bertrand Aristide. De ello, derivaron que acudir en una misión que reconoce un gobierno de facto significaba convalidar la intervención en los asuntos internos de Haití como lo hicieran Estados Unidos y Francia, ya que para algunos legisladores “Aristide fue sacado por la fuerza, ni siquiera por sus compatriotas sino por un comando norteamericano combinado con fuerzas francesas”¹⁴.

Adicionalmente, algunos parlamentarios advirtieron sobre los peligros de sentar precedente para una doctrina de intervención en América Latina, ya que la coalición compuesta por Estados Unidos, Francia y Chile intervino en Haití en fecha anterior al 1º de junio de 2004 –que era la fecha dispuesta por la Resolución 1542–, entonces, Estados Unidos habría conseguido que las Naciones Unidas legitimaran *ex post facto* su invasión a Haití. Es preciso aclarar que esos países se encontraban desarrollando tareas en el país caribeño bajo el mandato de la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad con fecha del 29 de febrero de 2004, que creó una fuerza multinacional provisional que iba a ser remplazada por fuerzas resultantes de la Resolución 1542. En contraposición a los discursos que predicaban en contra de intervenciones unilaterales se manifestó la oportunidad para aprovechar las circunstancias de actuar en misiones que tienen como principio el multilateralismo.

En este debate más amplio –que excede el ámbito argentino que señalábamos anteriormente– la tendencia ha ido inclinándose a aseverar que la comunidad internacional tiene una tarea ineludible en contrarrestar las consecuencias que sufren los hombres y mujeres en situaciones de crisis como la desatada en Haití, erigiéndose así la visión de la obligación o responsabilidad de proteger a las personas, basando este principio en varios instrumentos del derecho internacional como son el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

14 Intervención del Diputado Storani en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, Op. Cit., pág. 12.

Soslayando apreciaciones personales sobre cuáles fueron las circunstancias en las que Aristide abandonó la presidencia de su país, el compromiso de la comunidad internacional es con el sufrimiento del pueblo haitiano y que la MINUSTAH tiene como desafío principal brindar las condiciones básicas de seguridad para que el pueblo haitiano pueda desarrollarse económica y socialmente así como encaminar su Estado hacia un fortalecimiento institucional democrático. Argentina, como parte integrante de la comunidad internacional tiene responsabilidades: “donde estén amenazados los derechos humanos y no existan responsables que sean capaces de velar por ellos, la comunidad organizada internacional tiene la obligación de intervenir en defensa de aquellas personas de carne y hueso que padecen la falta de poder, la anarquía y la desorganización social”¹⁵.

Los legisladores partidarios de la operación argumentaron enérgicamente que la existencia de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas legitimaba el envío de tropas, remarcando la diferencia entre la intervención estadounidense en Irak en la que no existió decisión del Consejo de Seguridad, y la Resolución 1542 que establece la misión en discusión. Otros, desmentían la calidad intervencionista de la participación argentina en Haití, poniendo énfasis en la tarea a cumplir en el país caribeño: “esa decisión, en primer término, no afecta el principio de política exterior de la Argentina de no injerencia en asuntos internos de otro país desde el momento en que las tropas que envía la Argentina –si es que el Congreso lo autoriza– en el marco de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas van a Haití a trabajar en misión de proteger la vida de los civiles, de asistir a esa nación en la salida democrática de una crisis política institucional humanitaria y no van a tomar partido por una u otra facción”¹⁶.

¿MANTENIMIENTO DE LA PAZ O IMPOSICIÓN DE LA PAZ?

Otra de las cuestiones que generó incertidumbre entre los legisladores se relacionó con la mención que hace la Resolución 1542 sobre la calidad de la misión estabilizadora bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Algunos legisladores conceptualizaron que las misiones bajo este capítulo son de “imposición de la paz” debido a que las “tropas están autorizadas –puede

15 Intervención del Diputado Bossa en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, *op. cit.*, pág. 18.

16 Intervención de la Senadora Colombo en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, *op. cit.*, pág. 43.

que no lo hagan, pero deben estar listas— a usar la fuerza para cumplir con su misión”¹⁷. En esta línea, se presentaron argumentos en cuanto a la responsabilidad legislativa de decidir el envío de argentinos a una confrontación bélica. Las contraargumentaciones a este aspecto, hicieron referencia a que el contingente argentino estaría integrado por militares profesionales y remitieron a la esencia de la profesión militar que conlleva el riesgo de perder la vida más allá del caso puntual de la operación en discusión.

Tampoco las confusiones con respecto a cuál es la modalidad que emana del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas son patrimonio argentino, así como las dudas sobre participar en operaciones donde es probable que la fuerza sea usada en una definición más amplia que la propia defensa. Si tenemos en cuenta las circunstancias que originan, desde hace algunos años ya, el establecimiento de una misión de paz —la reacción a una invasión a través de la frontera o a un estallido de violencia— es entendible que el uso de la fuerza sea esencial para el desarrollo de la misión. A diferencia de las misiones entendidas como tradicionales, cuando se trata de verificar el cese de fuego o el cumplimiento de los acuerdos de paz, donde lógicamente la expectativa sobre el uso de la fuerza es que no sea necesario.

Tomando también como base el carácter de “imposición de la paz” que se desprendería del Capítulo VII, se habló del peligro de lacerar el principio de autodeterminación al imponer una solución que no es precisamente la emanada del pueblo haitiano. Otros, partiendo de esta premisa, reforzaron el carácter intervencionista debido a que a diferencia de las misiones encuadradas en el Capítulo VI, las del Capítulo VII no requieren el consentimiento de las partes, y, para el caso de Haití, el gobierno que solicitó la intervención de Naciones Unidas era un gobierno de facto.

Desde que las misiones de paz se han convertido en multidimensionales la tendencia es enmarcar sus mandatos dentro del Capítulo VII. Aunque la probabilidad del uso de la fuerza es más elevada —cosa que se desprende únicamente de la situación que da carácter a la misión— el criterio del mínimo uso de la fuerza permanece inalterado y sólo se hace en carácter defensivo, nunca ofensivo. Argentina no ha cuestionado esta tendencia, en su Libro Blanco de la Defensa Nacional, señala que las expresiones múltiples que han ido adquiriendo las operaciones de paz “son piezas clave para enfrentar los cambiantes escenarios de conflicto que permanentemente se presentan”¹⁸.

17 Intervención del Senador Gómez Diez en la 12^o Reunión - 10^o Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, Op. Cit., pág. 33.

18 República Argentina, Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Buenos Aires, 1999.

¿AYUDA HUMANITARIA A TRAVÉS DEL ENVÍO DE TROPAS?

La responsabilidad argentina de contribuir a mejorar la situación en Haití no fue cuestionada más que por lo medios que se iban a utilizar. Basándose en que la situación en ese país no tenía un origen militar, algunos cuestionaron el carácter de la misión: “la deuda pública externa es del 23 por ciento de su PBI; hay 8.300.000 habitantes; el ingreso per cápita es de 440 dólares por año; un analfabetismo del 65 por ciento; la deuda externa, 837 millones. Eso de ninguna manera se soluciona con las fuerzas armadas”¹⁹. En este sentido se pusieron de manifiesto varias intenciones de otro tipo de asistencia a la militar, ejemplo de ello es un proyecto de declaración presentado que propone establecer un Plan Integral de Ayuda para hacer frente a la situación humanitaria ya que de otra manera los dividendos que arrojaría la MINUSTAH serían efímeros²⁰. También hubo varias mociones a favor de gestionar y apoyar la condonación de la deuda externa haitiana.

Cuestionando la modalidad de brindar asistencia al pueblo haitiano a través del envío de un contingente compuesto por miembros de las fuerzas armadas se presentó un proyecto de resolución por el cual se propone dar facultades al Poder Ejecutivo para integrar una delegación para la aplicación, en la situación en Haití, del principio de arreglo pacífico de controversias como lo establece la Carta de Naciones Unidas²¹.

Es necesario comprender que la seguridad es condición primordial para el desarrollo, entendido este último no sólo en su dimensión económica, sino integral. ¿Qué sociedad puede procurarse un desarrollo integral que tienda al bienestar individual y social cuando no existe un entorno seguro? ¿Cómo puede haber pleno ejercicio de los derechos humanos, si la integridad física no está garantizada? Este es el espíritu del empleo de contingente militares en esta clase de misiones y finalmente fue el criterio que primó para decidir el envío de tropas a Haití.

Previamente a la Resolución del Consejo de Seguridad que estableció la MINUSTAH, y por lo tanto antes del envío de tropas argentinas, mediante el Decreto²² presidencial y en virtud de la Resolución 1529 del mismo órga-

19 Intervención de la Senadora Escudero en la 12° Reunión - 10° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, *op. cit.*, pág. 50.

20 Cafiero, Antonio, Proyecto de Declaración 1648/04, Cámara de Senadores, 2 de junio de 2004. El proyecto fue aprobado como Proyecto de Comunicación el 25 de agosto de 2004 y permanece pendiente de tratamiento en la Cámara de Diputados.

21 Castro, Alicia y otros, Proyecto de Resolución 3332-D-04, Cámara de Diputados, 8 de junio de 2004. Este proyecto fue girado a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y permanece sin dictamen de comisión.

22 República Argentina, *Decreto 280/2004*, 3 de marzo de 2004.

no de Naciones Unidas, se dispuso el envío de medios, personal y Cascos Blancos a Haití. La Comisión Cascos Blancos contribuyó en Haití con 8 toneladas de provisiones humanitarias, especialmente alimentos y medicamentos, los mismos fueron distribuidos en coordinación con agencias de cooperación internacional²³, siendo esto, ejemplo de que la contribución argentina para mitigar el sufrimiento de la población haitiana en las circunstancias de la crisis desatada en su país, tuvo un carácter más amplio que el envío de tropas.

EL PRESUPUESTO: EL EJE DE DEBATE QUE FALTÓ

Las versiones taquigráficas de cada una de las sesiones cuentan con aproximadamente 70 páginas cada una; en semejante extensión 7 son los párrafos que hacen referencia a cuánto va a costar la misión en Haití, de los cuales 6 se registran en el debate en el Senado y sólo 1 en Diputados. El presupuesto no fue objeto de debate, los representantes que incluyeron la dimensión presupuestaria en su intervención, en su mayoría, lo hicieron para reforzar argumentaciones donde la esencia descansaba en otra cuestión.

La primera mención que se realizó en el Senado con respecto al gasto en el que se incurría con la participación en la misión en Haití tuvo por sentido reforzar el desacuerdo sobre el carácter militar de la operación, haciendo hincapié en que el dinero, en lugar de gastarlo en el envío de tropas, podría enviarse directamente al pueblo haitiano para aliviar la situación de extrema pobreza. En esta misma dirección se manifestó otro senador instando a redireccionar el monto para ayuda humanitaria.

El Senador Giustiniani hizo mención a sus dudas acerca de involucrarse en una misión cuyo costo rondaba los 30 millones de pesos, de los cuales sólo 9 podrían ser reembolsados, en la condición de crisis de Argentina. Aunque aclaró que dicho elemento no lo introducía como fundamento de disidencia con respecto a la participación en el proceso de paz en Haití.

En la Cámara de Diputados, la única mención sobre el costo de la operación estuvo a cargo del Diputado Storani, quien, en la misma línea de las exposiciones realizadas en la Cámara de Senadores, utilizó la dimensión presupuestaria para reforzar su afirmación sobre la inexistencia de ayuda netamente humanitaria: “Vamos a gastar diez millones y medio de dólares, de los cuales sólo tres millones serán devueltos; es decir que gastaremos en

23 Ver <http://www.cascosblancos.gov.ar>

esta misión militar siete millones y medio de dólares. Sin embargo, ni un solo peso se prevé destinar a ayuda humanitaria”²⁴.

El gasto total previsto en la Ley de Presupuesto Nacional 2004 para el programa “Fuerzas de Paz” era de un monto de 35.771.596²⁵ pesos (USD 11.923.865²⁶). Esta partida presupuestaria preveía gastos para la Fuerza de tarea y la Unidad de helicópteros en Chipre, la Compañía de Ingenieros y la Compañía de Logística en Kuwait, los Observadores Militares en Israel, la Sección de Ingenieros Reforzada Conjunta en Kosovo y actividades de entrenamiento para Operaciones de Paz.

Mediante la Decisión Administrativa Nro. 251/2004²⁷ del Ministerio de Economía y Producción se dispuso “reforzar los créditos vigentes del Ministerio de Defensa, con el objeto de atender los gastos que demande el alistamiento, traslado y mantenimiento de las tropas argentinas en el Operativo de Paz en la República de Haití, por un período inicial de seis (6) meses, bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas”²⁸. El monto ejecutado en misiones de paz en 2004 asciende a 42.020.000²⁹ pesos (USD 14.006.666). El incremento del gasto en este rubro estaría dado mayormente por la participación en Haití, siendo de 6.248.404 pesos (USD 2.082.801) y las transferencias de organismos internacionales fue de 13.486.000³⁰ pesos (USD 4.495.333), incluyendo este rubro a los reembolsos que realiza Naciones Unidas por la participación en sus misiones de paz.

CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta la dimensión que tiene la participación en misiones de paz para la política exterior de Argentina, la decisión afirmativa con

24 Intervención del Diputado Storani en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, *op. cit.*, pág. 15.

25 Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina de Presupuesto, Decisión Administrativa Nro. 2 de Distribución.

26 La relación peso-dólar estadounidense es alrededor de 3 – 1. Los valores en dólares estadounidenses son aproximados.

27 Un elemento a considerar es que la Decisión Administrativa antes citada está fechada el 14 de junio de 2004, cuando la sanción por parte de la Cámara de Diputados, que en este caso actuó como cámara revisora, se produjo recién dos días después. Si bien el proyecto ya contaba con la aprobación del Senado y la mayoría oficialista en la otra cámara dejaba entrever la inminente aprobación del envío de tropas, la decisión legislativa todavía no estaba oficializada.

28 Ministerio de Economía y Producción, Decisión Administrativa Nro. 251/2004, 14 de junio de 2004.

29 Ver <http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>.

30 Ver <http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>.

respecto a la MINUSTAH no resulta sorprendente, más aún cuando se trataba de contribuir con la estabilización de un país de la región. Sin embargo, resulta válido que algunos legisladores, tomando el pensamiento de algunos sectores de la sociedad, plantearan sus dudas al respecto.

La dimensión destacable de estos debates está dada por la existencia misma de la discusión parlamentaria. El proyecto de ley constituyó la primera oportunidad de aplicación de la Ley Marco sobre Ingreso y Egreso de Tropas. Previamente a la existencia de este instrumento legal, las cuestiones relativas al ingreso y egreso de tropas generalmente era resuelto a través de un decreto de necesidad y urgencia presidencial y la ley que autorizaba el hecho se sancionaba cuando las tropas ya habían egresado del país. Esto sucedía aun cuando la Constitución, expresamente, establece que el Congreso debe autorizar la salida de las fuerzas armadas del territorio nacional. En este sentido, los debates significaron un avance hacia configurar instrumentos de contrabalanceo de poderes y el fortalecimiento institucional parlamentario.

Aun cuando fue descartada la iniciativa por la Cámara de Senadores de que la renovación de la participación argentina debía ser revisada por el Congreso, sustentada en la necesidad de la realización de un seguimiento de la evolución y resultados de la misión³¹, el Poder Legislativo cuenta con instrumentos que le posibilitan realizar seguimiento de temas. Los legisladores poseen la capacidad de solicitar informes al Poder Ejecutivo del desenvolvimiento de la misión y respecto del cumplimiento de los objetivos fijados por la Resolución 1542³².

Otra instancia de madurez institucional estuvo dada por la asistencia del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministro de Defensa al Congreso. Los ministros explicaron a los representantes los objetivos y características de la misión y respondieron a sus preguntas. La reunión tuvo carácter público y la misma pudo ser presenciada por ciudadanos, miembros de orga-

31 También en este mismo sentido, en la Cámara de Diputados se presentó un proyecto de ley que propone la creación de una comisión especial bicameral de seguimiento de la misión de Naciones Unidas en Haití. Dicho proyecto fue presentado el 4 de junio de 2004 y girado a las comisiones de Peticiones, Poderes y Reglamento, Relaciones Exteriores y Culto y Defensa Nacional, permaneciendo hasta la fecha sin tratamiento.

32 En el ejercicio de esta facultad, diputados y senadores han presentado proyectos de resolución y de comunicación solicitando al Poder Ejecutivo informes sobre cuestiones tales como la compra del equipamiento necesario para el contingente militar argentino en el marco de la misión de las Naciones Unidas en Haití “MINUSTAH” (Garré, Nilda, Proyecto de Resolución 5667-D-04, Cámara de Diputados, 6 de septiembre de 2004), el episodio protagonizado por tropas argentinas en Haití (Falcó, Luis, Proyecto de Comunicación 2814/04, Senado, 7 de septiembre de 2004), el equipamiento de las instalaciones de las fuerzas de paz argentinas por parte de ex-militares haitianos (Rivas, Jorge y otros, Proyecto de Resolución 5809-D-04, Cámara de Diputados, 9 de septiembre de 2004), entre otros.

nizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Además estuvieron presentes oficiales del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para dar información de carácter técnico. La concurrencia de miembros del Poder Ejecutivo al Congreso representa una voluntad de cooperación entre poderes que puede redundar en la generación de políticas coherentes.

Era importante que los representantes tomaran la cuestión presupuestaria para introducirla al debate porque, naturalmente, no era un elemento contemplado al momento de la elaboración del presupuesto para el año 2004, ya que el presupuesto nacional se elabora el año anterior a su ejecución. Es atribución del Congreso Nacional aprobar el proyecto de presupuesto que cada año le presenta el Poder Ejecutivo y la reasignación de recursos que significó la participación argentina en la MINUSTAH durante el año 2004, necesariamente produjo un de fasaje entre el proyecto aprobado por el Órgano Legislativo y el ejecutado.

Esto viene a reforzar las críticas que algunos analistas realizan con respecto a la falta de conciencia que existe con respecto a instrumentos económicos –presupuesto, informes de ejecución, informes de auditoría– como manifestaciones de intenciones políticas y marco restrictivo de actuación. La participación argentina en Haití significó la reasignación de recursos, por lo tanto reacomodamiento de prioridades, no así incremento del gasto ya que de haberse dado esa circunstancia hubiese sido necesaria la aprobación legislativa.

Para el año 2005 sí se consideró la participación argentina en la MINUSTAH y la suma total para Fuerzas de Paz es de 71.606.671³³ pesos (USD 23.868.890). Esta partida está distribuida entre la Fuerza de tarea y la Unidad de helicópteros en Chipre, los Observadores Militares en Israel, la Sección de Ingenieros Reforzada Conjunta en Kosovo, actividades de entrenamiento para Operaciones de Paz, atención a Estados Mayores y Observadores Militares en el exterior y atención al contingente en Haití. El ítem sobre Haití insume 35.010.327³⁴ pesos (USD 11.670.109), es decir casi la mitad del monto destinado a misiones de paz, evidenciando la envergadura del compromiso argentino asumido en el proceso de estabilización en el país caribeño.

Tal como lo afirma el Libro Blanco, “las OMP llevan a una sinergia continua en términos de cooperación: ésta requiere transparencia, la que a su vez genera confianza; la cual al contribuir a la estabilidad aporta significativamente a la seguridad y a la paz”³⁵. Esta es la esencia que Argenti-

33 Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina de Presupuesto, Decisión Administrativa Nro.1 de Distribución.

34 Idem.

35 República Argentina, Ministerio de Defensa, *Libro Blanco...* Op. Cit.

na visualiza en dichas misiones y por ello aporta su fuerzas armadas transformándolas así en un instrumento de la inserción del país en el mundo.

REFERENCIAS

Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. 2004. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Organización Naciones Unidas.

Martínez, Pablo Carlos. 2002. *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. UDAPDE, La Paz.

The Challenges Project. 2002. *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century - Concluding Report 1997-2002*. Elanders Gotab, Stockholm.

En internet:

Comisión Cascos Blancos <http://www.cascosblancos.gov.ar>.

Organización Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>.

República Argentina, Ministerio de Economía y Producción <http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>.

RESDAL, Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina de RESDAL <http://www.resdal.org.ar/atlas/main-atlas.html>.

Documentos

Cafiero, Antonio, Proyecto de Declaración 1648/04, Cámara de Senadores, 2 de junio de 2004.

Castro, Alicia y otros, Proyecto de Resolución 3332-D-04, Cámara de Diputados, 8 de junio de 2004.

Falcó, Luis, Proyecto de Comunicación 2814/04, Senado, 7 de septiembre de 2004.

Garré, Nilda, Proyecto de Resolución 5667-D-04, Cámara de Diputados, 6 de septiembre de 2004.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1529*, 29 de febrero de 2004.

- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1542*, 30 de abril de 2004.
- Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre Haití, Consejo de Seguridad, Organización Naciones Unidas, 16 de abril de 2004.
- República Argentina, Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria del 16 de junio de 2004. (Versión Taquigráfica)
- República Argentina, Cámara de Senadores, 12º Reunión - 10º Sesión Ordinaria del 2 de junio de 2004. (Versión taquigráfica)
- República Argentina, *Decreto 280/2004*, 3 de marzo de 2004.
- República Argentina, Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Buenos Aires, 1999.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina de Presupuesto, Decisión Administrativa Nro. 2 de Distribución.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Decisión Administrativa Nro. 251/2004, 14 de junio de 2004.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina de Presupuesto, Decisión Administrativa Nro.1 de Distribución.
- República Argentina, Proyecto de Ley P.E.-181/04, 21 de mayo de 2004.
- Rivas, Jorge y otros, Proyecto de Resolución 5809-D-04, Cámara de Diputados, 9 de septiembre de 2004.

Gilda Follietti
gilda@ser2000.org.ar

Licenciada en Relaciones Internacionales, candidata a Magíster en Defensa Nacional. Profesora de Seguridad Internacional. Se desempeña como Coordinadora del Área Parlamento y Defensa de SER en el 2000, ONG argentina enfocada en la seguridad, defensa y relaciones civiles - militares.