

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Presentación del
proyecto
"Haití-Uruguay:
promoviendo la
cooperación Sur-Sur"

Julián González
Sandra Perdomo



Presentación del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur”¹

El objetivo de este trabajo es dar a conocer la evolución y las actividades del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur” y ofrecer un marco de referencia para comprender el contexto en el cual se inscribe el funcionamiento del mismo. De esta manera, se hará una breve referencia a los procesos clave de la historia haitiana, su situación actual y la cooperación uruguaya con Haití haciendo énfasis en la Minustah, su conformación y el rol de los países de la región.

Palabras Clave: Haití-Uruguay / Cooperación

Julián González- Juliang@fcs.edu.uy

Sandra Perdomo- Plsandra@gmail.com

Departamento de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR

¹Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

El Proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur.”

El proyecto Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur es una iniciativa del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá que desarrolla el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en colaboración con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El proyecto comenzó a ejecutarse en abril de 2009 por un período de 18 meses. Iniciativas similares están siendo implementadas en Argentina, Brasil, Chile y México.

El objetivo general del proyecto es sensibilizar y generar condiciones políticas e institucionales para promover la cooperación de Uruguay con el desarrollo de la República de Haití. Particularmente apoyar la implementación de proyectos concretos de cooperación con Haití por parte de instituciones y empresas públicas y privadas que además, puedan servir como disparadores hacia nuevas y creativas formas de cooperación Sur-Sur y/o de carácter triangular (Sur-Norte-Sur).

Los objetivos específicos son: 1- La sensibilización sobre la cuestión haitiana a dos niveles: a) de actores políticos relevantes, instituciones académicas, organizaciones sociales y políticas y empresas privadas respecto a la posibilidad y relevancia de implementar acciones de cooperación con Haití y b) de la población en general para generar acercamiento y conocimiento. 2- Contribuir al proceso de incorporación de la cooperación al desarrollo como una dimensión orgánicamente integrada a la política exterior uruguaya. 3- El proyecto busca también generar conocimiento y recomendaciones de políticas mediante la producción de consultorías en particular en tres grandes áreas temáticas:

a) Nuevos desarrollos, experiencias innovadoras e identificación de problemas en materia de cooperación al desarrollo, tanto Sur-Sur como de carácter triangular. Particularmente aquellas que algunos países de la región han comenzado a implementar en Haití. Elaboración de lineamientos para generar propuestas creativas y aplicables a la cooperación de Uruguay con Haití.

b) Fortalezas, debilidades y capacidades institucionales instaladas principalmente en la Presidencia de la República (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y en el Ministerio de Relaciones Exteriores para liderar la implementación de políticas activas de cooperación internacional (muy especialmente con Haití).

c) Capacidades potencialmente disponibles –principalmente know-how y recursos humanos- en instituciones públicas a seleccionar (Ministerios, entes comerciales e industriales del estado, Poder Judicial, cuerpos de seguridad, etc.) e instituciones académicas y educativas, para desarrollar actividades de cooperación con Haití.

d) Análisis y promoción de emprendimientos privados y/o público-privados uruguayos ó uruguayos en asociación con empresarios de otros países, en Haití.

Problema al cual se refiere la investigación:

Uruguay ha desarrollado tradicionalmente una activa política de participación en Misiones de Paz de Naciones Unidas (NNUU). Con el fin de la guerra fría y el desarrollo adquirido por estas actividades, con grandes despliegues de tropas militares multi-nacionales bajo mandato del Consejo de Seguridad, el país se ha constituido en uno de los más destacados contribuyentes de contingentes militares.

En dicho contexto, el país se integró de manera relativamente temprana a la MINUSTAH en 2004 y lo hizo con un contingente militar significativo que ha ido creciendo al asumir nuevas y más variadas tareas en Haití. Sin embargo, la cooperación uruguaya ha quedado limitada al aporte de tropas y algunos pocos funcionarios policiales.

Debe precisarse que el Ministerio de Defensa Nacional –y los propios militares- así como el Ministerio de Relaciones Exteriores, acuerdan con el diagnóstico, generalizado entre los gobiernos latinoamericanos, de que Haití requiere de una acción de cooperación internacional más eficaz y más eficiente que permita a la sociedad haitiana reconstruir el Estado y sus capacidades, reconstituir un tejido social profundamente dañado y recuperar un territorio que soporta verdaderas condiciones de catástrofe ambiental en muchas áreas.

Pese a los avances registrados –unas condiciones de seguridad más estables y un gobierno dotado de legitimidad- la sociedad haitiana aun no ha conseguido reconstituir con cierta solidez las funciones más elementales del estado, poner en funcionamiento mínimos niveles de provisión de los servicios básicos, reparar/construir mínimos elementos de infraestructura y comenzar a reconstruir su economía.

En las actuales condiciones, prácticamente todos los actores internacionales y nacionales, entienden necesaria la permanencia de MINUSTAH en Haití como garantía de estabilidad. Sin embargo, luego de cinco años, también se generaliza un consenso acerca de la necesidad de comenzar su gradual repliegue.

El objetivo del proyecto es contribuir para que Uruguay amplíe su cooperación con Haití y asuma un papel más activo como agente de cooperación que colabore con los procesos de fortalecimiento institucional, social y económico de Haití.

Actividades desarrolladas a 1 año y medio de ejecución

a) Conformación del Grupo de Trabajo:

El grupo de trabajo del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur” constituye la herramienta principal del proyecto y el puntapié inicial de los avances registrados en el año y medio que lleva de ejecución.

Está conformado por representantes de instituciones estatales, empresas públicas y empresarios privados, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, lo cual posibilita un intercambio clave para el objetivo general planteado: sensibilizar y generar condiciones políticas e institucionales para promover la cooperación de Uruguay con el desarrollo de la República de Haití.

En este sentido, la participación activa de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República y el diálogo establecido con ellos, permite afirmar que el grupo de trabajo del proyecto, ha favorecido la

dinamización del proceso de incorporación de la cooperación al desarrollo como una dimensión de la política exterior uruguaya.

Además de ello, la participación de dichos funcionarios así como de actores relevantes de otras instituciones públicas y privadas ha ido permitiendo avanzar en el conocimiento de las capacidades instaladas en Uruguay para la implementación de proyectos concretos de cooperación con Haití

b) Difusión de información sobre Haití.

El proyecto cuenta con una página web que busca generar un espacio de difusión de las actividades, documentos e investigaciones del proyecto. Asimismo, busca poner a disposición del público la mayor cantidad de información relevante sobre Haití: historia, instituciones, indicadores sociales y económicos, noticias, análisis, etc.

Luego del terremoto, la página web fue parcialmente re-estructurada y se creó un enlace especialmente destacado: “Haití. Después del Terremoto” en la cual se incluyen dos secciones. Una primera de “Documentos”, donde se han “colgado” informes y documentos oficiales del gobierno haitiano, de organizaciones internacionales y también de las dos Conferencias Internacionales de Donantes realizadas luego del 12 de enero. La segunda sección se ha dedicado a artículos de análisis y opinión publicados en diferentes medios de prensa internacionales.

c) Consultorías-generación de conocimiento

En el marco del proyecto se han realizado dos consultorías: La primera tiene como objetivo relevar opiniones/percepciones de actores uruguayos relevantes sobre las posibilidades de cooperación con Haití, identificando fortalezas y debilidades. Este relevamiento se desarrolló a través de una serie de entrevistas semi-estructuradas con personas del ámbito político o militar que están de alguna manera vinculadas a Haití. La heterogeneidad de la muestra de entrevistados tanto como su idoneidad y la sistematización de sus puntos de vista convergentes y divergentes ofreció un interesante insumo para avanzar en la identificación de las capacidades uruguayas para cooperar con Haití así como las necesidades que presenta Haití para su desarrollo.

La segunda tiene como objetivo relevar y sistematizar información teórica y empírica sobre cooperación sur-sur y triangular y formular recomendaciones para Uruguay. Esto permite conocer experiencias concretas de cooperación Sur-Sur y triangular, con el fin de identificar problemas y aciertos de su implementación. Además, la revisión teórica que se realiza en este trabajo es importante dado que no existen muchos desarrollos en esta área emergente de políticas públicas.

Avances hacia generación de proyectos concretos de cooperación con Haití.

En vistas a la concreción de proyectos concretos de cooperación con Haití se han realizado, en el marco del proyecto, dos visitas a Haití. En la primera de ellas, el Coordinador del proyecto, Julián González Guyer mantuvo diferentes reuniones estableciendo los primeros contactos con autoridades haitianas y organizaciones de la sociedad civil. Esta primer visita sentó las bases y generó los contactos para la segunda visita a Haití que se efectuó en julio de 2010. En esta ocasión, además del coordinador del proyecto, fueron dos técnicos del MGAP con la intención de relevar posibles áreas de cooperación con el criterio de conectar las necesidades haitianas con las capacidades uruguayas.

Uno de los mayores avances en materia de posibilidades de cooperación con Haití fue la creación de un grupo de trabajo a nivel interministerial, que tiene como objetivo coordinar las actividades de cooperación del gobierno uruguayo con Haití. Este grupo lo preside el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), y participan además, otros organismos del Estado: el Departamento de Cooperación Internacional (DCI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); los Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Desarrollo Social (MIDES) e Interior (MI); y también el Sistema Nacional de Emergencias (SNE).

A raíz de la formación de este grupo y de la visita de los técnicos a Haití, se está elaborando un perfil de proyecto concretamente en las áreas de fortalecimiento institucional, ganadería e irrigación de la tierra. Ese perfil será redactado por los técnicos del MGAP y deberá pasar por la aprobación de los gobiernos haitiano y uruguayo.

Además de las líneas de cooperación mencionadas, se está negociando la posibilidad de firmar un convenio marco de cooperación de la Universidad de la República con la Universidad Nacional Haitiana. Luego de una consulta con el Rector de la Universidad de la República, Dr. Rodrigo Arocena, se hizo llegar un proyecto de convenio marco a las autoridades de la Universidad Nacional Haitiana. Por el momento, se trabaja con la hipótesis de que se pueda brindar cooperación en programas de posgrado en Ciencias Biológicas y Sociales y asesoramiento en nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Al mismo tiempo, durante la visita a Haití se realizaron otras entrevistas que dejaron canales abiertos para generar proyectos de cooperación en otras áreas, por ejemplo: apoyo en procesos electorarios, fortalecimiento del sistema judicial haitiano, enseñanza (cabe destacar que en Haití la educación es privada), descentralización (el MGAP cuenta con capacidades para desarrollar instancias de diálogo entre el aparato estatal incipiente y las organizaciones de la agricultura familiar).

A partir de la conformación del grupo de trabajo interministerial, el grupo de trabajo del proyecto se replanteó los objetivos de manera de no duplicar esfuerzos. De esta manera, el grupo sigue siendo una herramienta fundamental para el desarrollo del proyecto como un espacio ampliado de discusión y participación.

Algunas claves para comprender Haití

A 6 meses del terremoto que asoló Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010, la situación haitiana se presenta como de extrema gravedad, un poco más que antes del terremoto. Las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, las carencias en las condiciones de salud, vivienda, educación y trabajo muestran señales de crisis estructural. Pero esta crisis social no se desata luego del terremoto, éste sólo agrava la situación.

Algunos datos básicos sobre Haití que pueden dar una idea de la situación haitiana antes del terremoto:

Haití: Datos Básicos	
Nombre	República de Haití

Superficie:	27.750 km ²
Idioma(s):	Francés; créole (oficiales)
Capital:	Puerto Príncipe (752.600 habitantes)
Moneda:	gourde (G)
Religión:	Católica (54,7%), protestante y culto vudú
Clima:	tropical semiárido
Forma de gobierno:	República

Haití: Datos Demográficos	
Población	9.923.243 (IHSI, estimada 2009)
Total de Mujeres	50.5%
Total de varones	49.5%
Tasa de crecimiento anual de la población	1.64%
Edad mediana de población:	21 años
Esperanza de vida al nacer	60.6 años (Cepal, estimada 2005-2010)
Tasa de mortalidad infantil	48.6 % (IHSI, 2005-2010, estimada)

Haití: Distribución de la población en el territorio	
Población rural	48.5%
Población urbana	51.5%

Haití: Otros datos	
Tasa neta de matriculación/asistencia enseñanza primaria	50% (UNICEF, estimada 2000-2007)
Tasa de alfabetización de adultos:	61,0% de los mayores de 10 años (ISHI, 2009)
Tasa de alfabetización de varones:	63,8% (ISHI, 2009)
Tasa de alfabetización de mujeres:	58,3% (ISHI, 2009)
Viviendas con servicio de conexión de agua:	8,5%(ISHI, 2003)
Índice de desarrollo Humano	Puesto 149 (República Dominicana: 90; Guatemala 122)

Entretanto, más allá de que la cuestión haitiana ha llamado nuestra atención a través del terremoto del 12 de enero, o a través de la presencia de tropas uruguayas en el territorio haitiano, Haití no ha ocupado nunca un lugar en la agenda de los gobiernos latinoamericanos y menos del uruguayo.

El festejo de los bicentenarios de las independencias latinoamericanas tampoco ha recordado con gran énfasis que Haití fue el primer país en declarar su independencia, el 1° de enero de 1804. Haití es el gran olvidado entre los latinoamericanos.

Precisamente, la actual situación social, económica y política de Haití no puede comprenderse sin conocer la historia haitiana, su origen como nación, su independencia y el rol determinante que ha jugado la comunidad internacional.

No es la intención aquí repasar la historia haitiana en detalle, sino dar algunas claves que pueden dar lugar a una mayor comprensión de ese gran desconocido del cual sólo tenemos información a través de los medios, cuando informan sobre desastres naturales o golpes de Estado.

En primer lugar, es importante hacer referencia al origen de los haitianos. La gran mayoría de ellos tienen un origen africano, fueron traídos en barcos franceses para trabajar como esclavos en las plantaciones principalmente de azúcar y café. Provenían de distintas tribus africanas, lo cual determinaba que llegaban a un lugar desconocido y sin compartir el mismo idioma. Este hecho determinó el surgimiento del Creole como idioma haitiano, muy parecido al francés, pero que tiene sus propias fuentes. Este idioma compartido por los haitianos, inventado por ellos, de difícil comprensión incluso para los franceses, les da a los haitianos un fuerte sentido de la identidad, un fuerte sentido de Nación.

Coadyuva en este sentimiento de pertenencia, de identidad colectiva, de Nación, la conciencia general que tienen los haitianos de saberse el primer país latinoamericano en independizarse de los europeos de la conquista, independencia antiimperialista y antiesclavista. Sin embargo, cabe mencionar que esta precocidad revolucionaria haitiana le costó al país muchos años de dependencias de nuevo tipo. Los derrotados de la independencia haitiana cobraron con creces sus pérdidas.

En efecto, la abolición de la esclavitud en Haití no era conveniente para ningún país que veía en el ejemplo haitiano el peligro de la propagación de este tipo de insurrecciones. Haití quedó en completo aislamiento. Los países latinoamericanos, al igual que las potencias mundiales, tardaron muchos años en reconocer a Haití como país independiente. Estados Unidos, Francia y España establecieron un bloqueo comercial que se perpetuó hasta que Haití decidió negociar con Francia y pagar una suerte de indemnización por las pérdidas ocasionadas por la independencia. La deuda se terminó de pagar hacia mediados del S XX.

Por otra parte, en 1816, Simón Bolívar exiliado en Jamaica, es recibido en Haití por el Presidente Pétion (Presidente de la parte sur del territorio haitiano) quien le brinda su apoyo y algunas armas y hombres para continuar su proceso independentista. A cambio de su ayuda, Pétion le solicitó a Bolívar la abolición de la esclavitud de los pueblos por él liberados. Si bien Bolívar abole la esclavitud, no reconoce nunca formalmente a Haití como un país independiente, pero la respuesta de Bolívar respecto a quien posibilitó la continuación de su lucha, Alexandre Pétion, da lugar a un sinnúmero de discusiones en las que no entraremos aquí.

Tras la independencia, Haití sufrió sucesivas luchas internas, insurrecciones, golpes de Estado y miles de personas murieron en estas circunstancias. En 1915 Estados Unidos invade Haití con el argumento de ayudar a estabilizar la situación de caos por la cual atravesaba el país y proteger los intereses de las empresas norteamericanas instaladas en territorio haitiano.

Entre 1911 y 1915 hubo 6 Presidentes derrocados por golpes de Estado. En 1915 ocupaba la presidencia Vilbrun Guillaume Sam, cuyo gobierno duró 4 meses, de marzo a julio de 1915. Enfrentó una revuelta contra su gobierno que le llevó a ordenar, el 27 de julio de 1915, la ejecución de 167 presos políticos, hecho que enfureció a parte de la población que le dio captura y lo asesinó. A partir de allí Haití entró en un profundo caos. El asesinato de Guillaume le dio la oportunidad a Estados Unidos de comenzar la ocupación que se prolongaría por 19 años. Todas las manifestaciones en contra de la ocupación fueron duramente aplacadas.

Otro de los hechos destacables y lamentables de la historia haitiana fue la dictadura de la familia Duvalier. François Duvalier gobernó desde 1957 hasta 1971. Enfrentó

duramente a sus opositores mediante una tristemente célebre policía para-estatal conocida como los “Tonton Macoutes”, quienes recurrían a todo tipo de mecanismos del terror para evitar cualquier oposición. Esta policía no era del Estado, no estaba en el presupuesto sino que se mantenía y funcionaba con lo que robaba a los opositores al régimen. Duvalier se proclamó Presidente vitalicio en 1964 y gobernó por medio del terrorismo. La dictadura duvalierista contó con el visto bueno de Estados Unidos, ya que el dictador haitiano se alineó a la lucha anticomunista, lo cual representaba una ventaja para los Estados Unidos por su cercanía a Cuba. Antes de morir nombró como sucesor a su hijo Jean-Claude Duvalier de 19 años quien asumió en 1971. Baby-Doc creó su propia policía para estatal que denominó “los leopardos” para contrarrestar el manejo autónomo de los “Tonton Macoutes”. Su gobierno se caracterizó, al igual que el de su padre, por la represión y la violación sistemática de los Derechos Humanos. El cambio en la política exterior de los Estados Unidos en la post-guerra fría le privó de apoyo militar y económico, y a partir de 1984 se sucedieron los levantamientos hasta que fue derrocado en 1986 por un golpe de Estado².

Otro de los sucesos más sobresalientes de la historia haitiana y que además da origen a la formación posterior de la MINUSTAH es la Presidencia de Jean-Bertrand Aristide. Durante la presidencia de Ertha Pascal Trouillot entre 1990 y 1991, después de la renuncia del Presidente Avril, Jean Bertrand Aristide ganó las elecciones (las primeras por sufragio universal) por el partido Lavalas con más del 60% de los votos. El 7 de enero de 1991 hubo un intento de golpe de Estado contra la asunción de Aristide que obligó a renunciar a Ertha Pascal. El líder de este intento fue el neo-duvalierista vinculado a los Tonton Macoutes, Roger Lafontant. Finalmente los golpistas fueron derrotados y Ertha Pascal continuó hasta la asunción de Aristide con el apoyo de la comunidad internacional que condenó el intento de golpe de Estado.

Jean Bertrand Aristide fue un sacerdote haitiano predicador de la teoría de la liberación en los 60 y opositor al régimen Duvalierista. Asumió la presidencia el 7 de febrero de 1991 en un clima de caos social y político, 7 meses después fue derrocado por los militares haitianos. En su corto mandato, el actual Presidente haitiano, René Préval, fue su Primer Ministro. Aristide tenía en su agenda la implementación de una serie de

² Ver www.haitiuruguay.com.uy

reformas sociales que intentaban dar respuesta a la grave situación de la población haitiana. El 30 de setiembre de 1991 es derrocado y exiliado, primero en Venezuela y luego en Estados Unidos, país que le brindó su apoyo y lo ayudó a retomar su poder en 1994 para terminar su mandato en 1996.

El Presidente sucesor fue su ex Primer Ministro y miembro del Partido Lavalas, René Préval, quien fue el primer Presidente electo por sufragio universal que logró terminar su mandato constitucional sin sobresaltos de entidad. Sin embargo, la política de Préval de acercamiento al BID y al FMI provocaron el distanciamiento entre éste y Aristide, quien mantenía una postura contraria a esas negociaciones. Estos organismos promovían toda una serie de reformas con el sello neoliberal de los 90: ajuste estructural, privatizaciones, etc. La tensa relación entre Préval y el Parlamento condicionaron al Presidente, quien reaccionó disolviendo el Parlamento y gobernando por decreto desde el 25 de marzo de 1999 hasta 2001 cuando dejó el gobierno.

La historia de Haití está signada por la inestabilidad política, la sucesión de golpes de Estado, la violencia y las intervenciones de las potencias extranjeras.

El origen ilegítimo de la Minustah

En noviembre de 2000 Jean Bertrand Aristide ganó las elecciones presidenciales al frente de un partido escindido del Lavalas, del cual se había alejado producto del enfrentamiento con Préval, denominado Familia Lavalas (Fanmi Lavalas). En medio de un profundo caos social y de denuncias de fraude, Aristide asumió la presidencia el 7 de febrero de 2001. El mismo día de la asunción, un movimiento opositor, Convergencia Democrática reconoció como Presidente provisional a Maitre Gerard Gourgue que tenía como misión organizar nuevas elecciones.

A su vez, en 2001 se realizaron elecciones parlamentarias y municipales en las que el partido del gobierno de Aristide, Familia Lavalas, obtuvo una rotunda victoria. La OEA que participó con una Misión de Observación electoral denunció irregularidades en el proceso que favorecían al partido del gobierno. El Presidente, sin embargo, avaló la resolución del Consejo Electoral Permanente haitiano lo cual generó profundo malestar

en la comunidad internacional y exacerbó los ánimos en los movimientos opositores (Torchiario, 2007).

La OEA, la CARICOM y Estados Unidos acordaron un plan con el partido gobernante para salir de la crisis social y política. Entre estos puntos se encontraban: convocar nuevas elecciones parlamentarias, crear un nuevo Consejo Electoral, e incluir a la oposición en el gobierno. Además de ello, la OEA y la CARICOM mediaron en las relaciones entre Fanmi Lavalas y la oposición. Sin embargo, Aristide se negó a convocar a nuevas elecciones parlamentarias.

La situación en Haití entre 2001 y 2004 era de absoluto caos, el gobierno no podía dar seguridad y los distintos grupos armados se apoderaban del país a través de secuestros, extorciones, robos y asesinatos. A principios de febrero de 2004 estalló una revuelta en la ciudad de Gonaïves. Se supone que los insurrectos eran militares de las Fuerzas Armadas que Aristide disolvió durante su presidencia en 1995. Ante la amenaza de los insurrectos de entrar en Puerto Príncipe, en un marco general de violencia y aislamiento del Presidente, el 29 de febrero de 2004 Aristide fue obligado a renunciar y salir del país en un avión norteamericano con destino a República Centroafricana.

El mismo día de la “renuncia” de Aristide, la Fuerza Multinacional Provisional al mando de Naciones Unidas e integrada por Estados Unidos, Canadá, Francia y Chile intervino en territorio haitiano. Un dato no menor es que la FMP ingresó a Haití antes de la aprobación del Consejo de Seguridad, que lo hizo horas después (Torchiario, 2007)

Este proceso por el cual Aristide es obligado a renunciar y salir del país ha sido cuestionado por varios actores internacionales por la falta de claridad del mismo y su dudosa legalidad. El rol activo de Estados Unidos, Francia y Canadá, con la anuencia de la ONU y la OEA genera controversias sobre la legalidad y legitimidad de la actual MINUSTAH, creada 3 meses después y que sustituye a la FMP.

Ante esta situación, Brasil, Argentina y Uruguay se negaron a ser parte de la FMP, a pesar de que Naciones Unidas se los solicitó explícitamente. El país que sí participó en la intervención de la FMP fue Chile.

La Minustah, la consolidación del ABC y los desafíos para la región.

Conformada por países sudamericanos y sin la presencia estadounidense se creó en junio de 2004 la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) con el mandato de mantener la seguridad, apoyar el proceso de elecciones y monitorear la situación de los DD.HH.

A pesar de que los países sudamericanos tienen una larga trayectoria de participación en Misiones de Paz bajo la órbita de Naciones Unidas, esta misión es la primera en la que trabajan de manera coordinada y manejan los aspectos militares, políticos y diplomáticos que la misma implica. Esta coordinación en el ámbito de la Minustah implica una apuesta a la integración regional y la confianza mutua entre los países.

A pesar de ello, como apunta Torchiario (2007) los países sudamericanos no conforman la Minustah como resultado de una política regional de seguridad, sino que el proceso de toma de decisiones en cada país da cuenta de sus intereses particulares. La autora destaca 2 razones principales por las cuales Chile, Brasil y Argentina (el ABC) tomó la postura de participar en la Minustah: 1) la política exterior norteamericana hacia los países latinoamericanos y 2) la voluntad, por intereses particulares, de participar.

1) La Política Exterior Norteamericana

Luego de los atentados del 11 de setiembre, los cambios en la política exterior de Estados Unidos determinaron una concentración de los esfuerzos militares y económicos de este país en el Medio Oriente. Si bien en un principio puede llamar la atención la ausencia de Estados Unidos en la Minustah, dados los antecedentes de intervención del país del norte en varios países latinoamericanos y particularmente en Haití, cabe destacar que Estados Unidos a pesar de que no tenía fuerzas militares en el país caribeño, no se encontraba ausente del desarrollo de la Minustah ni del seguimiento de la situación social y política.

En efecto, es importante destacar que aunque este país no integra la Minustah con contingentes militares, sí ocupa puestos políticos y diplomáticos claves que determinan las decisiones de peso. Estados Unidos integra el denominado Core Groupe que está

integrado por el ABC, Estados Unidos, Francia y Canadá, y es un grupo de referencia y consulta constante para el Presidente Préval.

Además de ello, conviene recordar el rol de Estados Unidos post-terremoto. En esa ocasión se hizo evidente que la ausencia de ese país en los asuntos haitianos es virtual. En pocas horas, los marines estadounidenses tomaron el control del aeropuerto haitiano y de otros puntos estratégicos de Puerto Príncipe, antes incluso de permitir la llegada de la ayuda humanitaria.

La participación de los países sudamericanos al frente de la Minustah representa para Estados Unidos una especie de “tercerización” de su política de seguridad (Torchiario, 2007). En efecto, la confiabilidad y estabilidad política de los países del Cono Sur representan para Estados Unidos la posibilidad de seguir concentrando sus recursos militares en Medio Oriente, además de que la presencia de los marines no es bien recibida por los haitianos, pues genera mayores tensiones que la presencia de los latinoamericanos que comparten algunos rasgos comunes. Los haitianos sienten mayor recelo por las tropas estadounidenses, ya que mantienen el recuerdo vivo de los 19 años de ocupación.

2) La voluntad de participar de los países del ABC

En el caso de Brasil, este país ha demostrado en diferentes oportunidades la intención de intervenir activamente y ser protagonista en asuntos de seguridad tanto a nivel subregional como regional e internacional. Al mismo tiempo, Brasil pretende conseguir un lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente. Como señala Torchiario (2007) *“la participación brasilera en MINUSTAH se vincula con su política de inserción internacional y su proyecto regional. Su presencia en Haití le proporciona protagonismo, visibilidad y reconocimiento en la escena internacional y regional, y con ello, como marca Danese, la legitimidad que todo liderazgo requiere”*.

En el caso de Chile, la decisión de participar tiene múltiples motivaciones.

En primer lugar, con su presencia en la Minustah Chile busca un mayor acercamiento hacia los países sudamericanos, particularmente hacia el MERCOSUR, así como mejorar su posicionamiento internacional general. Además de ello, como señala

Llenderozas (2007) *“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”*.

Pero Chile, fue el único país latinoamericano que aceptó participar en la FMP que ingresó a Haití el mismo día de la “renuncia” de Aristide. Ello se debió a la necesidad de dar a Estados Unidos una señal de amistad tras su voto negativo a la invasión a Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Torchiaro, 2007; Llenderozas, 2007); Hirst, 2007). Influyó en esta situación que Chile y Estados Unidos estaban por firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) cuando Chile votó negativamente en el C.S.NN.UU. Sectores económicos poderosos de Chile temían que el tratado se viera perjudicado si el país no daba señales claras a Estados Unidos. En febrero de 2004, al momento de la formación de la FMP, los Congresos de ambos países habían aprobado la firma del tratado pero el mismo no había entrado en vigencia, lo que se produjo en noviembre de 2004. (Llenderozas, 2007)

En el caso de Argentina, durante la administración Kirchner se disminuyó deliberadamente la participación en Misiones de Paz de manera de desmarcarse de una política vinculada al menemismo lo cual implicaba también un alejamiento de las posiciones de Estados Unidos y fomento de la integración regional. La decisión de participar en la Minustah fue ardua por varios motivos. La principal crítica que recibió el kirchnerismo por parte de los partidos de la oposición en el Congreso, fue la consideración de que con esa participación se legitimaba el golpe de Estado de las potencias mundiales contra el Presidente legítimo de Haití.

Como apunta Torchiaro (2007) *“el compromiso previo asumido por Brasilia y Santiago en la misión fue el catalizador de la decisión (...) Argentina no quiso quedar afuera. Decidir no formar parte de esta iniciativa hubiese dañado el prestigio del país en su principal área estratégica, es decir el MERCOSUR”*.

Como indica Hirst (2007), tanto en Argentina, Brasil como Chile (Uruguay podría agregarse a esta lista) el envío de contingentes militares a Haití generó fuertes controversias internas. Así, menciona al menos 4 tipos de debates: i) el origen golpista

de la misión; ii) su subordinación “de hecho” a los intereses de Estados Unidos; iii) los costos y beneficios para el país de la acción y iv) las posibilidades de éxito de la misión.

A pesar de estos debates, a 6 años de presencia militar sudamericana en Haití, las resistencias internas dentro de los países participantes de la Minustah han ido reduciéndose. En efecto, en general se ha logrado cierto grado de consenso interno, sobre todo porque las condiciones en Haití no son las mismas de 2004, y porque el gobierno haitiano, legítimamente elegido, solicita y promueve la participación de la Minustah.

Además de ello, estos países tienen proyectos de cooperación concretos en Haití que apuntan hacia otra parte de la participación sudamericana en Haití que es la cooperación para el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Los países del ABC han incrementado y mejorado sus mecanismos de coordinación. Si, como se mencionó, la Minustah no nació de una estrategia regional sino por intereses particulares, la política hacia Haití ha ido tornándose con el transcurso del tiempo, más regional que individual, a raíz de la intensificación de las reuniones multilaterales.

En efecto, tras la crisis haitiana en febrero de 2004 y la conformación de la Minustah, se han generado diversos mecanismos de coordinación entre los países del Cono Sur con el fin de arribar a posiciones comunes. Así, en mayo de 2005 se creó un mecanismo de coordinación integrado por vicescancilleres y viceministros de defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay denominado “2x4 sobre Haití”. En agosto de 2005, se incorporaron a este grupo Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo el grupo “2x7 sobre Haití”. Más recientemente, el mecanismo se extendió incluyendo también a Paraguay y Bolivia, transformándose así en el Mecanismo 2x9 sobre Cooperación en Haití. (Llenderozas, 2007)

Ahora bien, el principal desafío que tienen los países latinoamericanos con respecto a Haití es la necesidad de la profundización de la cooperación eficiente y eficaz para el desarrollo haitiano, y la generación de posibilidades para el retiro de las tropas de manera que las fuerzas de seguridad de Haití se hagan cargo de su seguridad.

Además de ello, los países de la región se encuentran en la paradoja de que tras la restauración democrática Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han mantenido a sus FF.AA. fuera de los asuntos de seguridad interna en sus países, que es justamente de lo que se encargan en Haití.

Por otra parte, la Minustah constituye un caso paradigmático en cuanto a los debates generados sobre: no intervención en asuntos internos, responsabilidad de proteger, seguridad humana y otros conceptos que han estado en el centro de los debates actuales en torno a la seguridad internacional.

La decisión uruguaya de participar en la Minustah

Uruguay es el segundo país con mayor cantidad de militares desplegados en Haití después de Brasil. Sin embargo, la importante presencia de militares uruguayos en Haití no ha redundado en una mayor presencia política o diplomática en el país.

En este sentido, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como el Ministerio de Defensa han dejado que los militares hagan su propia diplomacia en los casos en que les es posible, y en los que no, Uruguay queda sin formar parte de las decisiones cruciales para el desarrollo de la Minustah.

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, el mismo nunca consideró a la Minustah como un asunto de su cartera, no considera que la participación en Misiones de Paz bajo mandato de Naciones Unidas sea una dimensión más de su política exterior.

A pesar de ello, Uruguay pretende lograr un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el bienio 2016-2017. Sin embargo, Uruguay, sin presencia diplomática en Haití y sin mayor involucramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha permanecido fuera de los núcleos decisorios de los cuales participan los vecinos Argentina, Brasil y Chile.

De alguna manera, la ausencia de peso político y diplomático de Uruguay en Haití podría reafirmar algunas afirmaciones que sostienen que las Misiones de ONU son una forma de que los efectivos de las FF.AA. logren generar mayores ingresos a la vez que

acceder a equipamientos que de otra manera no accederían. Estos serían los intereses particulares uruguayos para participar en Misiones, dejando de lado la importancia de la coordinación y acción conjunta política y diplomática con el resto de los países que integran la Minustah, y que de alguna manera, fomentan la integración regional.

La decisión en el Parlamento

La decisión uruguaya de enviar contingentes militares a Haití bajo el mando de Naciones Unidas generó duras controversias en el sistema político.

En efecto, existen al menos tres grandes momentos: el rechazo del Poder Ejecutivo a la convocatoria para formar parte de la FMP, el envío de tropas integrando las fuerzas de la ya conformada Minustah con la dura oposición del Frente Amplio en el Parlamento y, por último, el amplio consenso con el que cuenta hoy en el sistema político la permanencia de Uruguay como miembro de la Minustah.

En un primer momento, durante la intervención de la FMP en Haití el gobierno uruguayo rechazó la convocatoria de Naciones Unidas para formar parte de las tropas que conformarían una fuerza de intervención en Haití integrada por contingentes de países del Cono Sur. Ese hecho ocurrió en abril de 2004, cuando ya se estaba negociando la conformación de la Minustah. A pesar de rechazar la convocatoria, Uruguay explicitó la posibilidad de analizar una eventual participación más adelante.

El segundo momento, en junio de 2004, el Parlamento aprueba finalmente el envío de tropas a Haití. Las discusiones en el parlamento fueron arduas y el Frente Amplio votó en contra. Los argumentos esgrimidos en esta oportunidad fueron:

- integrar la Minustah, ya creada, generaba una legitimación al golpe de Estado que sufrió el Presidente legítimo de Haití en febrero de 2004 y la ocupación militar ilegítima de Haití por parte de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. El Frente Amplio no estaba dispuesto a contribuir a tal legitimación.
- que el contingente uruguayo participaría bajo las condiciones del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas que establece la “imposición de la paz” y eso contradecía los

principios rectores tradicionales de la política exterior uruguaya de no intervención en asuntos internos de otros países y autodeterminación de los pueblos.

El tercer momento se empezó a evidenciar en diciembre de 2004 cuando la mayoría del Frente Amplio votó a favor de la ampliación del número de militares enviados a Haití en 200 efectivos. Cabe destacar que a estas alturas, el Frente Amplio había obtenido un triunfo electoral en primera vuelta y en unos meses asumiría el gobierno. Los legisladores del Frente Amplio votaron divididos en la Cámara de Diputados mientras que en el Senado se votó por unanimidad (la Senadora Arismendi se retiró de sala para no votar).

El argumento esgrimido por José Bayardi (quien sería el futuro subsecretario de Defensa) en la instancia de discusión en la Cámara de Diputados, fue que aún manteniendo las preocupaciones por las cuales 6 meses antes había votado negativamente, esta vez votaría afirmativamente porque la misión ya se encontraba en ejecución y la salida o permanencia de la Minustah tendría que ser coordinada con los países sudamericanos que integraban la Misión junto con Uruguay. De todas formas, agregó que si la ONU no asume responsabilidades en el desarrollo haitiano, Uruguay podría considerar la posibilidad de retirar las tropas.

En noviembre de 2005, ya durante la presidencia de Vázquez y con la mayoría parlamentaria frenteamplista, el Presidente envió al Parlamento un proyecto de Ley por el cual se ampliaba con mayor número de efectivos la participación uruguaya en la Minustah. Si bien no se logró consenso para que la Mesa política del Frente Amplio mandatara a sus legisladores, la bancada del Frente Amplio a través de su reglamentación interna, logró que los senadores y diputados votaran en bloque. Esta era la confirmación de que el Frente amplio había cambiado definitivamente de postura y apoyaba fuertemente la participación uruguaya en la Minustah³.

También posteriormente al relativo consenso por parte del sistema político con respecto a la participación en la Minustah, se empezó a destacar por parte de algunos legisladores

³ En la Cámara de Diputados, el Diputado frenteamplista perteneciente al Partido Socialista, Guillermo Chifflet, renunció a su banca argumentando que no podía votar en apoyo al proyecto de Ley que enviaba el Presidente por principios. En el Senado, el Senador del Partido Comunista, Eduardo Lorier, argumentó en forma negativa pero votó positivamente por disciplina.

la importancia de que Uruguay no sólo tenga presencia militar en Haití, sino que también esté involucrado en las decisiones políticas, además de analizar las posibilidades de cooperación para el desarrollo en las áreas en las cuales pudiera hacerlo. Un dato alentador a este respecto es que uno de los mayores impulsores de esta nueva visión fue el actual Ministro de Defensa, Luis Rosadilla.

Consideraciones Finales

Con el proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación sur-sur” se pretende articular proyectos de cooperación al desarrollo de Uruguay con Haití al mismo tiempo que integrar este aspecto a la política exterior uruguaya. Asimismo, generar mayor visibilidad y debate sobre el tema Haití, su situación social, económica y política y el rol de Uruguay y los países de la región en su desarrollo.

Ahora bien, no se puede dejar de tener en cuenta que el desarrollo haitiano depende en gran medida de los propios haitianos, más allá de la cooperación de todo tipo que puedan recibir desde el exterior. En este sentido, como explica la socióloga haitiana Suzy Castor, Haití tiene que ser refundada, tal como han dicho los agentes internacionales que cooperan con Haití, pero dicha refundación no puede generar nuevos tutelajes. En este sentido, destaca que *“En la gigantesca operación de ayuda mundial la sociedad haitiana no es tomada en cuenta como interlocutora, nadie nos pide opinión sobre decisiones que están tomando desde sus centros de poder”*,

Cualquier tipo de cooperación que quiera implementarse con éxito en Haití tendrá que realizarse entonces, teniendo en cuenta la opinión de los haitianos así como su idiosincrasia y costumbres. En general, los proyectos de cooperación no integran como factor clave de su proyecto la participación de los ciudadanos implicados, o la generación de condiciones para que, una vez terminado el proyecto, lo que éste generó pueda ser apropiado por los haitianos.

Además de la participación es importante tener en cuenta la importancia de la transparencia en el manejo de los recursos y la fiabilidad de que el dinero destinado a tales fines sea utilizado cabalmente para eso y no otra cosa. Al mismo tiempo, muchas veces, la cooperación ha sido utilizada como un instrumento de neo-colonialismo en el sentido de imponer ciertas condiciones políticas o económicas para brindar ayuda. A

pesar de ello, quizá se tendría que tener en cuenta la situación de los derechos humanos del país receptor o la legitimidad de los gobernantes.

Bibliografía

González Guyer, Julián (2009) *“Tropas uruguayas en misiones de paz o la hemiplejia de la política exterior. El riesgoso compromiso sudamericano en Haití y los límites de las estrategias internacionales de reconstrucción post-conflicto”* Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la FCS, UdelaR, 8 y 9 de setiembre 2009

Hirst, Mónica (2007) *“La intervención Sudamericana en Haití”* Fride. Disponible en: www.haitiuruguay.com.uy

Llenderozas, Elsa (2007) *“Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz”*. Flacso Tesis de Maestría Disponible en: www.flacsoandes.org

Periódico “La Jornada” (25/01/2010) Entrevista a Suzy Castor, Puerto Príncipe.

Torchiaro, Luciana (2007) *“MINUSTAH: una decisión estratégica con implicancias regionales”* Disponible en: www.seguridadregional-fes.org

Web: www.haitiuruguay.com.uy

