

Facultad de Ciencias Sociales  
VIII jornadas de investigación

# “El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Tropas uruguayas en misiones de paz o la hemiplejía de la política exterior. El riesgoso compromiso sudamericano en Haití y los límites de las estrategias internacionales de reconstrucción post-conflicto

Julian González

# **Tropas uruguayas en misiones de paz o la hemiplejía de la política exterior. El riesgoso compromiso sudamericano en Haití y los límites de las estrategias internacionales de reconstrucción post-conflicto**

**Julian González (ICP- FCS)\***

**Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la FCS, UdelaR, 8 y 9 de setiembre 2009**

La incorporación a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (Minustah) en 2004, dio continuidad a la política iniciada por el Uruguay en 1992 con la participación en UNTAC, Camboya<sup>1</sup>. Desde entonces, el país contribuyó con contingentes militares en Mozambique (ONUMOZ)<sup>2</sup>, Angola (MONUA)<sup>3</sup> y el Congo (MONUC)<sup>4</sup>, además de otras contribuciones menor porte como la del helicóptero de la Fuerza Aérea Uruguaya, con su correspondiente personal, en la frontera eritreo-etíope (UNMEE). Durante el período de la guerra fría, posteriormente y hasta la actualidad, Uruguay envió numerosos observadores militares a diversas operaciones de paz de NNUU, además de ser contribuyente al contingente creado por el Acuerdo de Camp David (1979)<sup>5</sup> en el Sinaí, frontera egipcio-israelí. Así, desde 1952 (Cachemira; UNMOGIP), el país ha participado en 52 misiones de paz de NNUU.

Actualmente, Uruguay se ubica entre los once mayores países contribuyentes de tropas a las operaciones de paz de Naciones Unidas<sup>6</sup> y el que más tropas aporta en relación a su población y al volumen de sus Fuerzas Armadas. En efecto, desde 2007, el número de efectivos militares uruguayos desplegados en el exterior -2.532 en julio 2009 según

---

<sup>1</sup> UNTAC, United Nations Transitional Authority in Cambodia (febr.1992-set.1993) fue creada para asegurar la implementación del denominado “Agreements on the Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict”, firmado en París el 23 October 1991.

<sup>2</sup> ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique) desplegada entre diciembre 1992 y diciembre de 1994, para asegurar el cumplimiento del Acuerdo General de Paz entre el Presidente de Mozambique y las fuerzas del RENAMO.

<sup>3</sup> La MONUA (Misión de Observadores de NNUU en Angola) operó entre junio 1997 y febrero 1999, en el marco de los acuerdos del Protocolo de Lusaka (noviembre 1994) y luego de UNIVEM I, UNIVEM II y UNIVEM III, en algunas de las que Uruguay tuvo participación menor.

<sup>4</sup> La MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo) se estableció según el mandato de Consejo de Seguridad de noviembre de 1999 y aun continúa desplegada. Es la más numerosa de las misiones de paz de NNUU actualmente operativa (unos 17.000 efectivos)

<sup>5</sup> El Acuerdo fue firmado por el Presidente egipcio Anwar el-Sadat y el Primer Ministro de Israel Menahem Begin, bajo el patrocinio del Jimmy Carter, Presidente de EEUU.

<sup>6</sup> En julio, la página web de NNUU lo ubicaba en el puesto número once. Ver [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09_2.pdf) (consultado el 10/08/09)

la página web del Departamento de Operación de Mantenimiento de la Paz de NNUU (DPKO)-, supera el 10% del total del personal militar de las FFAA. Debe señalarse que el porcentaje de personal desplegado en operaciones de paz del Ejército ronda el 12%, mientras es aproximadamente el 7% para la Armada y 4% para la Fuerza Aérea<sup>7</sup>. Para agosto 2009, un informe del Comando de Operaciones de Paz del Ejército sitúa en 2.636 el total de efectivos uruguayos en once misiones de paz<sup>8</sup>. Dos precisiones para dimensionar con mayor precisión el nivel de involucramiento uruguayo en las misiones de paz y el impacto real de dicha participación en las instituciones militares.

El primero es que el verdadero impacto de estas actividades en cuanto al volumen del personal militar involucrado, no puede limitarse solamente al que se encuentra destinado fuera de fronteras en cada momento. En efecto, previo a su despliegue el personal debe pasar un período de preparación<sup>9</sup> y a su regreso, luego de varios meses fuera del país y en condiciones generalmente difíciles, es necesario un período de recuperación. Por ello, en cada momento, el número real de efectivos comprometidos en las misiones de paz, es mayor al que se encuentra desplegado fuera del territorio nacional.

También debe considerarse el equipo con que cada contingente cuenta para cumplir sus misiones y que es también aportado por el país.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas dedican un importante esfuerzo en infraestructura, equipo y recursos humanos, para cumplir con las complejas tareas de apoyo, administración y logísticas, que supone desplegar contingentes importantes en número de efectivos – en Haití (MINUSTAH) 1.133 y en Congo (MONUC) 1.323<sup>10</sup>- en territorios lejanos y atender las necesidades de cada uno de los efectivos desplegados y sus familias.

Conviene recordar también que los grados de compromiso de cada una de las tres instituciones militares es diferente: alrededor del 12% de su personal desplegado en el exterior para el Ejército, el 9% en el caso de la Armada y el 5% de la Fuerza Aérea.

---

<sup>7</sup> Ver González Guyer, J. et al 2007, Cap. VI:48 en:

<http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/defensayffaa06.pdf>

<sup>8</sup> Las cifras incluyen al personal del Ministerio del Interior (32 distribuidos en siete misiones) y uno que aparece como destinado en el DPKO/NNUU en Nueva York. Obviamente, esta última cifra no contempla los oficiales destacados en la Representación de Uruguay ante NNUU ni los oficiales que han optado por convertirse en funcionarios del organismo. Esta situación plantea un conflicto de incompatibilidad, pero es cada vez más frecuente y es observada con preocupación por las jerarquías militares.

<sup>9</sup> Entre 2 y 4 meses según el tipo de misión, la experiencia anterior, etc. (González Guyer, J. Gonnet, D y Arbesún, A. 2007, Cap. VI:24)

<sup>10</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09\\_3.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09_3.pdf) (10/08/09) Según el COPE en agosto 2009 en MONUC revistaban 1.398 y en MINUSTAH 1.157 efectivos uruguayos.

Uruguay ha optado por participar asumiendo parte del *auto-sostenimiento de sus contingentes* (cocina, raciones y comida, comunicaciones, oficina, lavandería y limpieza, alojamiento, muebles, recreación, servicio médico y municiones) y todo su *equipo mayor* (vehículos, artillería, ingeniería mayor) y obviamente vestimenta y armamento individual de sus efectivos. Todo ellos es retribuido por Naciones Unidas en base a criterios estándar acordados y en ciertos aspectos protocolizados para cada misión, en base a los cálculos que la COE (Grupo de Trabajo sobre Equipo Propiedad del Contingente) elabora y aprueba la Asamblea General.

Uruguay ha firmado un Memorándum de Entendimiento por el cual compromete fuerzas y equipo para rápido despliegue al servicio de Naciones Unidas (el compromiso involucra al Ejército y la Armada, no así la Fuerza Aérea).

Los montos involucrados en estas actividades son significativos. En una investigación realizada (ver González Guyer, J. Gonnet, D. y Arbesún, R. 2007, Cap.VI:21) se logró determinar que, solamente por concepto de retribuciones al personal, durante el año 2006, el Uruguay recibió casi 32,5 millones de dólares de Naciones Unidas. A ello debe agregarse el reembolso por *equipo mayor* y los pagos incluidos en el rubro *auto-sostenimiento* de los contingentes. Por otra parte, de acuerdo a información de prensa, a principios de agosto de 2009, la deuda que el organismo internacional mantenía con el país por su contribución en misiones de paz, ascendía a unos 45 millones de dólares; 20 millones correspondientes a reembolsos por amortización de *equipo mayor* y los 15 millones restantes por pagos al personal desplegado durante los últimos siete meses<sup>11</sup>.

La información brevemente reseñada hasta aquí, permite concluir que, pese a ser consideradas tareas secundarias ó accesorias ó una misión *de apoyo a la política exterior de la República*, las misiones de paz representan de hecho la actividad que mayor atención, volumen de personal y de equipo requieren entre todas las que cumplen las FFAA uruguayas. Además, ellas han adquirido una sustantiva significación para el personal militar; tanto desde el punto de vista de sus ingresos personales como de su desarrollo profesional. Por otra parte, para las instituciones militares la participación en misiones paz representan una oportunidad de legitimación interna, vinculación internacional, ahorro en entrenamiento de personal, recursos para adquisición y renovación de equipos, etc.

---

<sup>11</sup> Ver declaraciones del Ministro de Defensa Nacional en Informe Uruguay N°377 del Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA y diario “El País”, Montevideo, Sección Información Nacional del 01/08/09.

Lo anterior contribuye a explicar las razones del importante compromiso que el Uruguay ha adquirido y sostenido en el tiempo. Política que se ha mantenido con independencia de la rotación de partidos en el gobierno. Sin embargo y pese a su relevancia, la contribución con tropas a las misiones de paz de Naciones Unidas sido percibida y desarrollada durante más de dos décadas como un *asunto-de-los-militares*. Así, los sucesivos gobiernos, en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores e incluso las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, han delegado en las instituciones militares buena parte de las decisiones y la gestión<sup>12</sup> de los diversos asuntos involucrados y derivados de la contribución de tropas que el país ha venido realizando de manera sostenida a las Misiones de Paz.

En efecto, la contribución con contingentes militares a las misiones de paz no fue concebida, ni planificada ni considerada como una dimensión orgánicamente integrada a la política exterior del Uruguay. Sin embargo, objetivamente y más allá de sus impactos e implicancias en otras políticas públicas (presupuesto, defensa nacional, política militar, inserción de las FFAA en la sociedad y su relación el resto el Estado, etc.), ella ha devenido un rasgo significativo de la política exterior del Uruguay; ha destacado al país internacionalmente, dotándole un nuevo *perfil* y contribuyendo a prestigiarlo. De hecho, se ha constituido en un argumento –seguramente el más contundente- para fundar la pretensión del Uruguay de ocupar un lugar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el bienio 2016-2017<sup>13</sup>. De este enfoque, estrecho y limitado, de la participación en Misiones de Paz resulta que el Ministerio de RREE, como institución responsable de elaborar y ejecutar la política exterior uruguaya, durante las dos décadas y media transcurridas desde que Uruguay decidió destacar un contingente significativo en Camboya (1992), ha permanecido –y con él la política exterior del país- prácticamente ausente de los debates e instancias internacionales generados alrededor del tema. Los cambios en el derecho internacional a partir del desarrollo del llamado *derecho de intervención humanitaria*, las derivas

---

<sup>12</sup> Ya se señaló que generalmente las formalidades en lo que refiere a las competencias legales se han observado. Tanto por parte de los militares, que normalmente evitan adoptar decisiones sin sustento legal y/o anuencia política de sus jefes ministeriales, como de los responsables políticos –Ministro de Defensa y/o de Relaciones Exteriores/Embajador ante Naciones Unidas.

<sup>13</sup> El gobierno creó en 2008 la denominada *Unidad Interministerial “Uruguay – Consejo de Seguridad 2016”* con el mandato de implementar una estrategia dirigida a la elección del Uruguay como miembro del Consejo de seguridad para el bienio 2016-2017, en elecciones del 70º Período de Sesiones de la Asamblea General que se llevarán a cabo en el segundo semestre de 2015 (ver Informe y Memoria Anual de la Gestión 2009 del Ministerio de RREE [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2008/MRREE.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/MRREE.pdf))

registradas como consecuencia de la amplitud de las características y tareas involucradas en las misiones paz, el explosivo crecimiento del Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO), las oportunidades que la amplia panoplia de *actividades de paz y seguridad*<sup>14</sup> abre desde el punto de vista de la cooperación internacional, etc. Tales algunas de las cuestiones que los sucesivos gobiernos uruguayos han optado por ignorar.

De hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo post-dictadura ha *aggiornado* sus enfoques, intentado modernizar sus tradicionales rasgos y capacidades de *cuño decimonónico* para sintonizar con las necesidades económico-comerciales del país. Así, el servicio exterior incorporó en estas últimas dos décadas el perfil de promotor de negocios, tiñendo la política exterior de un tono *fenicio*, amplificado por el desarrollo de una marcada tendencia a la omisión respecto a los asuntos político-estratégicos en la región y el mundo.

Sin embargo y pese a dichos cambios, la política exterior uruguaya ha desarrollado una verdadera *hemiplejia funcional* que no dejó de reflejarse en la estructura y capacidades institucionales de la Cancillería. En efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha concentrado en las *low politics* internacionales mientras soslayó la agenda de las *high politics*, aquellas que refieren y definen las relaciones de poder y la configuración geopolítica y estratégica de la región y el mundo. Y ello en buena medida de espaldas a los procesos y profundas transformaciones políticas que, aceleradamente, ha vivido la la región. Frente a ello Uruguay se ha ido posicionando, casi siempre desde una actitud pasiva y orientada generalmente por la estrechez de su nueva *vocación fenicia*.

Sin embargo, dicha *ausencia* de reflexión y análisis respecto a los asuntos de la *alta política* internacional, contrasta con la fuerte *presencia* del Uruguay como activo contribuyente del DPKO de NNUU, que de hecho lo ha ubicado en el centro de una de las *arenas* de política internacional más polémicas y –como se intentará mostrar más adelante– más perturbadoras del mundo post-guerra fría. La virtual condición de *convidado de piedra* en la que el país se ha posicionado, le ha permitido obtener –como se ha adelantado– ciertos beneficios, con la contrapartida del riesgo de sufrir bajas en algún lejano territorio y/o que eventualmente uno de sus contingentes militares quede

---

<sup>14</sup> La denominada Doctrina Capstone, denominación dada a los lineamientos contenidos en el documento emitido en 2008 por el DPKO *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* opta por establecer esta nueva definición para intentar abarcar el importante espectro de actividades que actualmente desarrolla el DPKO.

involucrados alguna situación políticamente indeseable en el marco de las misiones asumidas al servicio de Naciones Unidas<sup>15</sup>.

Ciertamente, cautela y prudencia constituyen recursos imprescindibles para Estados que, como Uruguay, no poseen condiciones ni ambiciones de proyección de poder en la región y el mundo.

Sin embargo, la *hemiplejia política* desarrollada por la Cancillería uruguaya en los últimos años ha determinado que el país no haya explotado oportunidades a las que objetivamente y con poco esfuerzo suplementario, podría acceder en función de la acumulación política lograda como resultado de su contribución a las misiones de paz de NNUU.

Otro ejemplo de las consecuencias de esta política es lo que ocurre en Haití. Pese a que el contingente militar uruguayo es prácticamente del mismo porte que el de Brasil, país que lidera la MINUSTAH, y dado que Uruguay no tiene representación política en Haití, el país no participa de ninguna de las decisiones y negociaciones que se procesan *in situ*. En efecto, en Puerto Príncipe funciona lo que se denomina el *core-group* de MINUSTAH donde los embajadores de Argentina, Chile, Brasil y algunos altos representantes de NNUU y la OEA discuten y deciden muchos aspectos de la conducción de la Misión de Paz. Por otra parte, el Presidente Préval sostiene un intercambio fluido con los embajadores del Cono Sur.

Cuando ya culmina el primer gobierno de izquierda, han comenzado a dibujarse ciertas iniciativas que –tanto desde los Ministerios<sup>16</sup> de RREE y de Defensa Nacional<sup>17</sup> como desde la OPP de Presidencia de la República<sup>18</sup>– parecen dar cuenta de una novedosa toma de conciencia: que una política exterior más pro-activa y atenta, podría contribuir a ubicar al Uruguay en sintonía con ciertos desarrollos regionales y globales y potencie algunas capacidades del país.

### **La Minustah: una Arriesgada Apuesta Sudamericana**

---

<sup>15</sup> Algo de ello estuvo al borde de ocurrir cuando un contingente uruguayo, ante la desbandada del ejército congoleño quedó ubicado en primera línea de fuego ante las fuerzas rebeldes del Gral. Nkunda. Contra los órdenes de un alto mando militar de NNUU el oficial uruguayo optó buscar una salida negociada y evitó lo que hubiera sido un verdadero desastre tanto para los efectivos uruguayos que enfrentaban un grupo notoriamente mejor armado y más numeroso, como para el propio éxito de la MONUC. Además, el Uruguay hubiera quedado involucrado en gravísimo incidente internacional.

<sup>16</sup> Ver los Objetivos Institucionales del Depto. de Asuntos Políticos del M.RR.EE. en su Balance y Memoria Anual 2008, p.6 ([http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2008/MRREE.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/MRREE.pdf) )

<sup>17</sup> La aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional en agosto 2009, crea condiciones para que el M.D.N. fortalezca sus capacidades institucionales.

<sup>18</sup> La unidad de Cooperación Internacional en la OPP trabaja para que Uruguay adopte papel de agente activo de cooperación internacional y considera a los países donde Uruguay ha desplegado contingentes en misiones de paz como potenciales objetivos en tal sentido.

La participación de Sudamérica en la Minustah generó no pocos debates, principalmente en aquellos países de la región cuyos gobiernos enviaron tempranamente contingentes militares significativos al país caribeño.

El tiempo y la relativa normalidad con que la Minustah ha transcurrido hasta ahora, junto a ciertas *externalidades positivas* que ella ha generado en las relaciones de cooperación regional, han ido quitando fuerza y vigencia a la polémica, pero no deben ocultar que la *cuestion haitiana* representa uno de los asuntos más complejos que enfrenta la comunidad regional latinoamericana.

Por otra parte, la Minustah constituye un caso en el que se expresan muchos de los debates y dilemas contemporáneos respecto al derecho de intervención, la ayuda al desarrollo, etc. Así lo determinan la ubicación geo-estratégica de Haití, su historia, la gravísima realidad de fragilidad<sup>19</sup> de su estado y la dramática crisis social, económica y ambiental del país,

#### El Pecado Original de Minustah. Intereses y Actores y el Desafío Abierto para la Región

Los cuestionamientos regionales e internacionales que levantó Minustah en su origen no han sido completamente despejados. Ellos emergen con renovado vigor ante cualquier evento negativo en Haití. Se justifica comenzar por evocarlos.

En primer lugar es necesario dar cuenta de la forma –por lo menos confusa- del desenlace de la crisis que culminó con la creación de Minustah en febrero 2004.

La destitución –¿renuncia?- y salida del país del Presidente Aristide, fue resultado de un proceso en el que se encadenaron, la progresiva pérdida de legitimidad y apoyo de su gobierno con el surgimiento de un tan heteróclito como mediático y sospechosamente efímero levantamiento armado en el que confluyeron grupos descontentos del Movimiento Lavalas<sup>20</sup> y ex miembros del disuelto Ejército haitiano, algunos de ellos con notorias vinculaciones al narcotráfico. La situación planteada creó condiciones para la intervención de una *coalition of the willings* liderada por EEUU, con apoyo de Francia y Canadá y participación de Chile, legitimada sobre la marcha como *Fuerza Multinacional Provisional* (FMP) por el Consejo de Seguridad de NNUU<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Se evita el uso del concepto de de “estado fallido” por sus connotaciones políticas, aunque debe reconocerse que las capacidades del estado haitiano para cumplir sus funciones esenciales son extremadamente limitadas.

<sup>20</sup> Movimiento de base fundamentalmente popular construido alrededor de Bertrand Aristide y que lo llevó en 1990 a ser electo Presidente de Haití con un 80% de los sufragios, terminando con un largo período de dictaduras.

<sup>21</sup> Resolución 1529 del 29/02/2004

Ciertamente, a comienzos de 2004 el gobierno de Aristide contaba con pocos argumentos que le permitieran reclamar sustento legal y credibilidad democrática. El avance del denominado *Ejército Caníbal* hacia la capital y una campaña internacional de prensa, otorgó verosimilitud a la amenaza de una masacre si el grupo rebelde cumplía su amenaza de entrar a Puerto Príncipe.

Sin embargo, la intervención militar extranjera abortó una iniciativa del CARICOM dirigida a resolver la grave situación creada. Por otra parte, es imposible ocultar la escasa transparencia del proceso: en poco más de 24 horas se precipitaron, en vertiginosa sucesión, la intervención militar extranjera, su legitimación por el Consejo de Seguridad de NNUU y la salida del Presidente Aristide del país hacia República Centroafricana. Todo ello en una secuencia difícil de reconstruir con precisión y especialmente llamativa por la vertiginosidad de hechos que no se improvisan fácilmente sin preparación previa. Tres meses después, a la expiración del mandato otorgado a la FMP, el Consejo de Seguridad aprobó la creación de Minustah<sup>22</sup>.

El segundo lugar es preciso establecer los principales intereses que confluyeron para dar lugar a la Minustah y particularmente explicar la implicación regional en ella.

Además, hay que señalar que el protagonismo inicial de Chile, las responsabilidades reclamadas por Brasil en Minustah, a quien se sumó Argentina y algo más tarde Uruguay, sentaron un precedente inquietante en la región. Ciertamente, la fuerte participación y el liderazgo asumido por el Cono Sur se ampararon en la decisión del Consejo de Seguridad. Una intervención de este tipo no está contemplada en el marco de OEA, organismo regional de erosionado prestigio. Se evitó, seguramente, que EEUU volviera a instalar tropas en Haití, transformando al país en nueva base militar norteamericana en el Caribe; peligrosamente cercana a la costa cubana y además frente a Venezuela. Pero es innegable que la decisión puso en cuestión el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados que la diplomacia latinoamericana ha defendido tradicionalmente frente al poderoso vecino del norte<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de NNUU del 30 de abril 2004.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/01/PDF/N0433301.pdf?OpenElement> (10/05/09)

<sup>23</sup> El asunto volvió a ponerse sobre la mesa y fue argumento central que esgrimió la mayoría de las Cancillerías de la región cuando Colombia con apoyo, al menos logístico de EEUU, bombardeó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano (marzo de 2008).

Por todo lo dicho, el liderazgo que Sudamérica asumió en Minustah -con Brasil a la cabeza<sup>24</sup>-, representó una decisión novedosa y a la vez polémica. La región nunca había asumido un compromiso tan fuerte en una Misión de Paz de NNUU, asumiendo responsabilidades inéditas en una crisis regional.

Para completar el diagnóstico, es preciso reseñar otro tipo de razones e intereses que impulsaron -y en algunos casos determinaron- las actitudes y decisiones de los principales actores en la creación e implementación de Minustah: EEUU, Canadá y Francia y por otra parte, Brasil, Chile, Argentina y Uruguay.

Desde el punto de vista de EEUU y sus intereses de seguridad nacional, la importancia de Haití deriva de su ubicación geopolíticamente estratégica en el Caribe y particularmente del problema migratorio y el tráfico de drogas.

Francia, por su parte, posee intereses históricos y culturales que la vinculan a Haití y Canadá alberga una numerosa y políticamente significativa comunidad haitiana en su francófona Provincia de Québec. Ambos gobiernos se habían opuesto activamente a la invasión norteamericana a Irak y encontraron en el caso haitiano la oportunidad de realizar un gesto para reconstituir las deterioradas relaciones con su socio estratégico. En efecto, al asumir responsabilidades en Haití, Francia y Canadá evitaron al gobierno EEUU distraer esfuerzos y tropas cuando sus prioridades se enfocan en Irak y Afganistán.

También Chile y Brasil tuvieron en Haití la posibilidad de recomponer su situación ante EEUU luego de su voto contrario a la intervención en Irak en el Consejo de Seguridad. Chile fue más allá, al participar en la FMP junto a EEUU, Francia y Canadá<sup>25</sup>.

En el caso de Brasil, su decisión de liderar la Minustah tiene relación directa con su estrategia de conquistar un puesto permanente en un eventual futuro Consejo de Seguridad de NNUU reformulado. También en su - ya exitosa- estrategia de ubicarse como actor internacional de significación en un mundo en plena re-configuración y

---

<sup>24</sup> Argentina, Brasil, Chile y Uruguay totalizan unos 3500 efectivos militares, que representan el 48% del total de Minustah, además de que Brasil ejerce el Comando y Uruguay la sub-jefatura del componente militar de la misión. Por su parte, Gabriel Valdez (chileno) y luego Edmundo Mulet (Guatemala) ejercieron la representación del Secretario General de NNUU en Haití hasta que fue nombrado el tunecino Hedi Annabi para cumplir la tarea de representante especial y Mulet pasó a ocupar la Subsecretaría General del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (ver <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070728/actualidad/42023>)

<sup>25</sup> Los gobiernos chilenos han tendido a integrar operaciones militares internacionales que le permitan inter-operar con potencias militares de primer orden en el mundo y en tal sentido constituye claramente un instrumento de su política exterior Para Chile, a diferencia de Argentina y Uruguay, la cuestión de la re-definición de las FFAA y su legitimidad en democracia no parece jugar un rol significativo para explicar su rol en Haití.

particularmente constituirse en interlocutor privilegiado de EEUU en Sudamérica y el conjunto la región.

En cuanto a Argentina, la decisión de integrar Minustah fue coherente tanto con su definición como socio estratégico de Brasil y de cooperación militar con Chile, como con su política de participación en misiones de paz de NNUU<sup>26</sup>. NO debe olvidarse tampoco que Buenos Aires continúa siendo *aliado extra-OTAN*.

Sobre la participación de Uruguay ya se han señalado las razones y características.

Una mención a otros argumentos que contribuyen a justificar la cooperación latinoamericana con Haití. En primer término, a todos los países de la región les interesa contribuir a estabilizar y resolver un factor potencial de conflicto ya que las relaciones de Haití con su vecina República Dominicana son difíciles y no podrán encauzarse sin un gobierno estable en Haití que logre encaminar soluciones al problema de la emigración haitiana, principal factor de tensión entre los dos países que comparten la isla de La Española.

También hay que agregar ciertas *externalidades positivas* de la participación sudamericana en Minustah: promovió la acción común de América Latina en el Consejo de Seguridad y el inédito intercambio entre autoridades de defensa y relaciones exteriores del sub-continente. En efecto, el denominado *Mecanismo 2x9*<sup>27</sup>, creado como instrumento *ad hoc* de la diplomacia latinoamericana, representa un antecedente que debe relacionarse con la gestación de Unasur y en especial del Consejo Sudamericano de Defensa. Incluso, a nivel bilateral, es un antecedente a la experiencia de la Brigada argentino-chilena “Cruz del Sur” para misiones de paz. Todos elementos que son reconocidos como contribuciones al fomento de la confianza mutua, la cooperación y el fortalecimiento político de la región.

En dicho marco, ¿hasta cuándo y en qué condiciones las tropas de NNUU deben continuar desplegadas en Haití? ¿Existen perspectivas ciertas de *salida*?

La crisis internacional desatada a partir de la explosión de la burbuja hipotecaria norteamericana ya ha tenido su impacto en una siempre titubeante disposición de respaldo financiero a Haití. La conferencia de donantes que tuvo lugar en Washington,

---

<sup>26</sup> La redefinición del papel de las FFAA en democracia constituye una política de consenso en Argentina luego de la experiencia de la dictadura y la participación en misiones de paz de NNUU es principalmente un instrumento a su servicio.

<sup>27</sup> Ver en <http://haitiargentina.org/Cooperacion-Internacional/Latinoamericana/Comunicados/Reuniones-del-Mecanismo-de-Cooperacion-2x9>

abril 2009, donde originalmente se había esperado recaudar unos 4 mil millones de dólares, sólo logró finalmente reunir la promesa de 324 millones.

La estructura y composición del personal de Minustah desde el punto de vista de su origen y la relación entre contribución de personal y aportes financieros de los diversos países merece un breve análisis que. Incluso, trasciende el caso particular de Minustah.

CUADRO RESUMEN		MILITARES		POLICIAS		TOTALES
			% del total		% del total	
<b>América Latina</b>	<b>Países ABC+U</b>	3480	48,8	34	1,8	<b>3514</b>
	<b>Total A.L.</b>	4112	57,7	54	2,8	<b>4166</b>
	<b>Países G-8</b>	90	1,3	120	6,3	<b>206</b>
	<b>Otros Países</b>	2923	41,0	1724	90,8	<b>4647</b>
	<b>Subtotales</b>	<b>7125</b>		<b>1898</b>		<b>9019</b>
Elaborado por el autor a partir de datos oficiales de NNUU <sup>28</sup>						

Es muy claro que los países del Norte industrializado aportan escaso personal a la misión y que el mismo proviene de las FFAA y la policía de países de desarrollo medio. El 50% de las tropas militares es contribución del ABC+U y la mitad restante de Asia y Medio Oriente (Nepal, Sri Lanka y Jordania son los mayores contribuyentes). Entre tanto, el personal policial proviene mayoritariamente de Asia, África y Medio Oriente (China, India, Jordania, Nepal, Nigeria, Pakistán y Senegal aparecen como los más importantes).

Entre los países del G8 debe señalarse que Canadá aporta casi el 100% del personal militar (84) de tal origen y que en total 120 policías (menos del 10% del total de Minustah) provienen de Canadá, Francia (65), Italia, Rusia y España (39).

Podría decirse que Francia y Canadá, por ejemplo, están en mejores condiciones de contribuir con expertos policiales para la formación de la Policía Nacional Haitiana, por evidentes razones que combinan las idiomáticas y de *know how* profesional.

Sin embargo, es al menos llamativo que el grueso del personal extranjero que cumple funciones policiales en Haití, provenga de países que no podrían ubicarse en los lugares

<sup>28</sup> Cifras actualizadas al 30/04/09. Datos tomados de [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/apr09\\_5.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/apr09_5.pdf) (18/05/09)

más altos de las policías del mundo considerando estándares de calidad profesional y respeto de los derechos humanos.

La configuración general de Minustah, que no es excepcional en el marco de las misiones de paz de NNUU, si se excluyen aquellas que involucran intereses nacionales significativos de los países de OTAN (Irak y Afganistán, por ejemplo), define una verdadera división internacional del trabajo en la misiones de paz. El Norte industrializado aporta financiamiento, tecnología civil y militar y buena parte de los expertos civiles. El Sur contribuye con *mano de obra barata*. Una división del trabajo que no parece responder estrictamente al mejor éxito de las misiones de paz, además de que reproduce una realidad más general en el mundo que todos en el discurso afirman querer revertir.

Es necesario establecerlo con claridad; más allá de la retórica en contrario, la perpetuación de la *intervención humanitaria* en Haití plantea una incómoda perspectiva. Cinco años de presencia militar latinoamericana subraya la urgencia de que el gobierno haitiano logre avanzar en su progresiva estabilización; control efectivo de los aparatos de seguridad en su territorio y dirección del conjunto de las políticas públicas en el marco de un proceso de normalización de los procesos económicos.

Los gobiernos del ABC+U corren el riesgo de que sus contingentes militares terminen convertidos, de hecho, en fuerzas extranjeras de ocupación en territorio haitiano. Si dicho *empantanamiento* se consolida, la decisión de asumir el liderazgo de Minustah no habrá ido mucho más allá de permitir al gobierno de EEUU no distraer tropas de Irak y Afganistán.

### **La Minustah, los dilemas del derecho de intervención, sus límites e implicancias**

En un plano de reflexión más amplio, aunque inseparable del anterior, hay que dar cuenta de otras polémicas de alcance internacional *que* confluyen en el *caso haitiano*.

En tal sentido debe mencionarse la deriva sufrida por la doctrina del *derecho de intervención* internacional en las últimas dos décadas, con sus impactos en la política de NNUU ante la eclosión de conflictos que los equilibrios de fuerza en el mundo bipolar de la guerra fría regulaban y/o contenían.

La *cuestión haitiana* también remite a la problemática que resulta de las misiones de paz de *última generación* -los procesos de reconstrucción post-conflicto, *state building* y hasta *nation building*- asociados tanto a misiones de paz como a intervenciones uni ó multilaterales más ó menos legitimadas por NNUU(Kosovo, Irak, Afganistán, etc.) . Finalmente, aun más amplio y general, la experiencia de la larga crisis haitiana también

convoca a revisar las políticas de cooperación al desarrollo impulsadas por la *comunidad internacional* en las últimas dos décadas.

De hecho, en las misiones de paz *de última generación* confluyen los dilemas del *derecho de intervención humanitario* con la problemática de la cooperación al desarrollo y sus evidentes fracasos. En efecto, en operaciones como Minustah, queda patente que la comunidad internacional enfrenta bloqueos en su proclamada voluntad de potenciar las capacidades locales para encauzar salidas viables en situaciones de virtual colapso político y desastre social. A ello se volverá más adelante.

Así, es necesario dar cuenta de los problemas y desafíos de fondo que se manifiestan en Haití y sin cuya adecuada resolución la intervención internacional devendrá endémica: ¿qué cooperación?, ¿cuál es el rol de los agentes externos y cuál el de los actores haitianos –públicos y privados- en los procesos de cooperación?, ¿cómo diseñar los programas y proyectos de cooperación y cómo implementarla?, ¿en qué sectores de la sociedad y el estado haitianos y con qué prioridades?, ¿cómo conseguir que los recursos sean invertidos eficazmente?. Y también: ¿cómo resolver el problema de la construcción democrática del estado? O dicho de otra forma: ¿es posible -y además legítimo- que la *comunidad internacional* intente imponer –abierta ó discretamente- formas de organización política –y su correspondiente trasfondo cultural- construidas por Europa a lo largo de una larga historia que supuso muchos millones de muertos<sup>29</sup>?

### **La doctrina de Naciones Unidas sobre Misiones de Paz: consecuencias de un *matrimonio contra-natura*<sup>30</sup>**

El uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas siempre ha sido un asunto conflictivo. La dificultad del asunto deriva de la naturaleza contradictoria de la propia Carta de Naciones Unidas. Sus disposiciones reflejan el compromiso entre visiones contrapuestas acerca de las relaciones internacionales. Dos concepciones, el realismo y el liberalismo, conviven en las normas de la Carta y su aplicación concreta a la realidad, principalmente en la cuestión del uso de la fuerza expresada particularmente en las misiones de paz, ponen de manifiesto las contradicciones y los límites de la solución de compromiso lograda por sus padres fundadores en 1945 (Tardy, Thierry 2007).

En su Artículo 1º, la Carta de Naciones Unidas parece abrazar la utopía *kantiana* y el enfoque liberal de las relaciones internacionales. Establece la necesidad/posibilidad de

---

<sup>29</sup> Conviene al respecto recordar los trabajos de Charles Tilly, por ej. *Las Revoluciones Europeas 1492-1992*, 2000 (1996) Ed. Romanyá/Valls, Barcelona.

<sup>30</sup> Ver Tardy, Thierry 2007.

regular la anarquía del mundo a través de un gobierno universal y de la construcción de relaciones basadas en la cooperación y armonía en lugar del poder y la fuerza. Así, surge el primer propósito de la organización “*Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz*”. En apariencia, su Carta otorga a NNUU casi los atributos de un gobierno supranacional al consagrar normas que intentan erradicar el principio de unilateralidad en el uso de la fuerza sustituyéndolo, cuando ello sea necesario, por la acción colectiva.

Para ello, en todo lo referido a la cuestión crucial del uso legítimo de la fuerza la Carta de NNUU otorga al Consejo de Seguridad “...*la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales*” (Art.24). Y en sus Arts. 33 al 38 del Capítulo VI regula el “*arreglo pacífico de controversias*”, para en los Arts. 39 al 51 del Cap. VII referirse a la “*acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*”, también a cargo del Consejo. Sin embargo, al establecer dos categorías de miembros del organismo -permanentes y provisorios- y otorgar el derecho de veto a los primeros, se realizó una concesión esencial al *realismo*. Las potencias triunfantes de la segunda guerra mundial, poseedoras del arma nuclear – a ellas se unirán Francia y luego China Popular-, fueron consagradas así *de jure* en depositarias de la gestión de una *paz perpetua sui generi* por la que se intentaba congelar la situación internacional surgida del supremo recurso *hobbesiano*: la guerra y el poder militar. La paradoja parece evidente.

Por otra parte, contra de lo que generalmente se supone en las controversias referidas al capítulo que enmarca una Misión de Paz, no existe la Carta de NNUU ninguna alusión explícita a ellas, menos aun en su forma de implementación actual<sup>31</sup>.

Resulta entonces insuficiente centrar las discusiones sobre la conveniencia o legitimidad de determinada misión en el Capítulo –VI ó VII- que el Consejo de Seguridad invoca en cada caso. La propia distinción analítica entre “*mantenimiento*” e “*imposición*” de la paz se vuelve de alguna forma inútil y engañosa pues en la Carta no existen referencias

---

<sup>31</sup> En el análisis sobre NNUU y Misiones de Paz que se presenta a continuación se usó como base el Cap. VI del Informe de Investigación elaborado para la Comisión Sectorial de Investigación Científica(CSIC) de la Universidad de la República, Montevideo, ver González J., Gonnet, D. y Arbesún, R. (2004).

precisas acerca de cómo debe expresarse el consentimiento de las partes en conflicto para que el Consejo autorice el despliegue de tropas, ni el alcance exigido a dicho acuerdo. Tampoco se explicitan cuáles deber ser las características del conflicto que justifiquen la decisión del Consejo de Seguridad de autorizar una intervención armada sin consentimiento de las partes enfrentadas. Lo mismo con las formas o condiciones en las que las tropas desplegadas pueden hacer uso efectivo de la fuerza –cuestión que se ha ido reglando en otros documentos de NNUU<sup>32</sup>.

Así, el Capítulo que sirve de marco para cada misión es, en realidad, un indicador primario e impreciso del grado de apoyo que concita cada intervención militar entre las partes en conflicto e indirectamente de lo reñida que puede estar o no con el principio de autodeterminación de los pueblos que están implicados en él. El tipo de acción armada que desarrollarán las tropas de NNUU para disuadir y/o neutralizar a los beligerantes resulta entonces de una variable geometría de diversos elementos: el mandato del Consejo de Seguridad, las reglas de empeñamiento que elabora el DPKO y finalmente la forma en que los comandantes de la misión interpretan y aplican dichas normas en el teatro de operaciones.

Lo que realmente resulta decisivo es, en cambio, el mandato asignado por la Secretaría General y el Consejo de Seguridad a cada operación. Más aun, son las *reglas de empeñamiento (rules of engagement)* la verdadera guía de acción de las fuerzas de seguridad. Es más, las propias *reglas de empeñamiento* son objeto de interpretación por los mandos en el teatro de operaciones y ello termina convirtiéndose en antecedente para el futuro.

### **El Amplio Espectro de las “Actividades de Paz y Seguridad” que conduce el DPKO**

En los primeros 40 años del período considerado (1948–1988) la Organización inició 15 operaciones, mientras que en las últimas dos décadas se autorizaron 38 misiones de paz. Dicha verdadera explosión cuantitativa fue acompañada de importantes cambios cualitativos en las intervenciones. Finalmente se divulga la denominada *Doctrina Capstone* contenida en el documento publicado en 2008 por el Departamento de Misiones de Paz de NNUU: *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*<sup>33</sup>. Las dificultades para definir precisamente el carácter de estas operaciones

---

<sup>32</sup> Estas cuestiones han sido compendiadas por el Departamento de operaciones de Paz en lo que se conoce como la Doctrina Capstone (ver más adelante) y muy particularmente se establecen en las *reglas de empeñamiento* de cada misión y se definen en la propia práctica de las fuerzas desplegadas en ella. Así, su codificación resulta de un proceso *ex post*.

<sup>33</sup> [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

se refleja en el propio documento donde se opta por hablar de un *espectro* de actividades *de paz y seguridad* donde se distinguen: *conflict prevention*, *peace-making*, *peace-keeping*, *peace-enforcement* y *peace-building*. Una verdadera panoplia de modalidades extremadamente amplia, que se superponen y solapan en la realidad de muy variadas formas. Por ello, cada operación requiere de examen particular para establecer su carácter.

En efecto, las Misiones de Paz desplegadas durante la Guerra Fría estuvieron fundamentalmente dedicadas a gestionar conflictos interestatales o referidos a los procesos de descolonización y ocupaban casi exclusivamente a observadores y/o contingentes militares dedicados a monitorear fronteras, establecer zonas de separación y hacer cumplir planes de repliegue luego de acuerdos de cese al fuego.

A partir del debilitamiento y posterior caída de la Unión Soviética, que tuvo como corolario la desestructuración del orden bipolar que encuadró las relaciones interestatales en el período anterior, emergieron con más fuerza y se expresaron con nuevas modalidades muchos conflictos intraestatales, al tiempo que cambió la forma en que los países integrantes del Consejo de Seguridad decidieron enfrentarlos.

En buena medida como respuesta a estos procesos, las misiones comenzaron a diversificarse y complejizarse.

Por un lado, de forma cada vez más frecuente incluyeron una cuota mayor y/o más explícita de imposición de la fuerza militar para aplicar disposiciones no aceptadas ni solicitadas por las partes en conflicto, que se expresó en la creciente invocación a las potestades conferidas al Consejo por el Capítulo VII de la Carta.

Por otro, fue ganando terreno la noción de que las misiones no sólo debían contener la violencia y la expresión bélica de los conflictos, sino también colaborar en la construcción de condiciones para que la futura estabilidad fuera perdurable.

No es extraño entonces que el Departamento de Operaciones de Paz haya devenido la dependencia de la que depende mayor número personal y que administra los recursos financieros más cuantiosos. En efecto, según lo reporta oficialmente NNUU, el DPKO gestiona un total de 115. 331 efectivos militares y civiles desplegados en 18 operaciones y administra un presupuesto anual de unos 7,1 mil millones de usd (julio 2008-junio 2009)<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

Desde el punto de vista de los países y habitantes de la periferia del mundo, los desarrollos últimos del derecho internacional de intervención plantean riesgos que no pueden obviarse.

En efecto, si en la realidad el principio de la soberanía de los estados durante la guerra fría –desde su consagración con la Paz de Westfalia- estuvo condicionado al criterio del poder militar y los balances de fuerza<sup>35</sup>, actualmente es su propia formulación conceptual la que está siendo cuestionada.

Los debates y las realidades posteriores al Informe presentado por el ICISS<sup>36</sup> parece dar razón a quienes sugieren que la soberanía del estado se ve sometida actualmente al escrutinio internacional en base a una suerte de *criterio de performance*: su capacidad para garantizar *seguridad, bienestar y representación política* a sus ciudadanos (Schwartz, R. 2005). Y ello vuelve a remitir de inmediato al titular de la potestad de decidir cuándo y dónde se justifica el ejercicio del derecho de intervención internacional y el uso de la fuerza, así como sus características. Potestad que, como ya se adelantó más arriba, termina residiendo en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de NNUU; un club de poderosos constituidos en virtual jurado internacional.

Si como lo ha señalado convincentemente Stephen Krassner, el principio de la soberanía estatal durante la guerra fría –en realidad, a partir de Westfalia- estuvo condicionado al criterio del poder militar y a los balances de fuerza en el mundo<sup>37</sup>, el avance de valores liberales ha complejizado y en cierta medida enmascarado. por las novedades que el concepto de *intervención humanitaria* ha introducido en el derecho internacional (Sørensen, G. 2007). Los loables fundamentos que sustentan esta novedad deben, sin embargo, matizarse y ello según dos argumentos.

Por una parte, lo que ya se señaló respecto al Consejo de Naciones Unidas, el derecho a veto de sus miembros permanentes como expresión de la vigencia del *derecho de los poderosos* en las relaciones internacionales (Weiss, Th. 2004). Algo similar podría afirmarse respecto a organismos como los Tribunales de Roma y de La Haya ó a la aplicación del principio de extra-territorialidad en caso de crímenes de *lesa humanidad*. Sin desconocer que muchas intervenciones humanitarias permitieron poner freno a situaciones terribles (Ruanda, etc.) y que muchos criminales de guerra y/o responsables

---

<sup>35</sup> Krasner, Stephen, 1999

<sup>36</sup> Internacional Commission on Intervention Sovereignty

<sup>37</sup> Krasner, Stephen, 1999

de terrorismo de estado han sido juzgados gracias a estos nuevos mecanismos de justicia internacional, ello no puede ocultar el *doble rasero* que caracteriza estas actuaciones.

Nadie, razonablemente, podría en el Siglo XXI negar de plano el loable fin que refleja el concepto de la *responsabilidad de proteger* y la doctrina del R2P. Parece difícil aceptar que ocurran masacres como la de Ruanda (1999) sin que existan mecanismos capaces de evitarla. Sin embargo, la realidad de su aplicación, frecuentemente *sesgada*, obliga a la prevención cuando se erosiona el principio de soberanía de los estados. Si alguna duda cabe, el caso de Darfur, la situación que sufren las poblaciones de los territorios palestinos -autónomos u ocupados- ó los recientes acontecimientos en Sri Lanka<sup>38</sup>, representan duros ejemplos de actualidad que lo ejemplifican.

### **Algunas notas sobre el derecho de intervención y sus relaciones con la cooperación al desarrollo y la exportación de democracia**

No es posible intentar un análisis crítico del modelo dominante de políticas de cooperación al desarrollo implementado durante las últimas décadas y de los ensayos de promoción/construcción de democracia como una de las dimensiones en las estrategias de construcción de paz post-conflicto (*post-conflict peace-building, PCPB*).

Evaluar sus resultados también excedería las posibilidades de este artículo. Sin embargo, es necesario avanzar algunas reflexiones respecto a los desafíos que estas estrategias plantean y a sus límites, tomando en cuenta que el balance general de estas experiencias parece no ser excesivamente alentador.

A continuación, simplemente se intentarán reseñar unas breves notas intentando poner de manifiesto la problemática que enfrenta la Minustah como expresión de los dilemas planteados por la confluencia de misiones de paz, promoción democrática y cooperación al desarrollo. Una realidad coherente, a su vez, con la confluencia que en el plano de la teoría se ha ido produciendo entre los conceptos de seguridad, desarrollo y democracia.

No parece existir una idea clara respecto a qué puede o debe ser considerado *fracaso* ó *éxito* en las operaciones de paz de NNUU y tampoco indicadores claros para poder medir tal cosa. Ciertamente, las operaciones de paz de NNUU han ido cambiando de naturaleza a partir de un criterio poco sistemático. Su evolución se ha producido como resultado de situaciones concretas y decisiones *caso por caso*, donde las realidades y los intereses en juego han sido determinantes para definir el carácter de cada operación concreta.

---

<sup>38</sup> [http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/05/090526\\_1545\\_sri\\_lanka\\_reportero\\_bbc\\_mr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/05/090526_1545_sri_lanka_reportero_bbc_mr.shtml)

Los resultados obtenidos en aquellos casos –Haití es uno de ellos- en los cuales los niveles de institucionalidad, las capacidades de gobierno –si se quiere la *governance*- y los estándares de respeto a los derechos humanos son bajos, mientras los niveles de violencia son relativamente altos, el éxito de las actividades de *peace-building* desarrolladas por NNUU es generalmente escaso (Krause, K. & Jütersonke, O. 2005, pp. 448-449).

La alianza objetiva de intereses entre una minúscula élite haitiana parasitaria y una parte de los agentes de la cooperación internacional constituye una de las perversiones más graves de las dos décadas de intervención internacional en Haití. El fenómeno reproduce bajo formas nuevas, las alianzas propias del colonialismo y el neo-colonialismo, en una sociedad en la que permanece viva la memoria de la epopeya que convirtió a la *Perla de las Antillas* del Imperio Francés en primera república negra del mundo. Sólo puede calificarse de catastróficas las implicancias y consecuencias del drenaje sufrido en su ya tradicionalmente escaso capital social. Baste evocar que las estimaciones más recientes (2003) situaban el analfabetismo alrededor del 50% de la población mayor de 15 años y que el porcentaje de escolarización apenas llegaba al 56%<sup>39</sup>.

Una realidad que no deja espacio al optimismo pero que debe reconocerse si se desea cooperar en su superación. Lo que no puede obviarse es que la construcción estatal es una cuestión que refiere directamente al poder y a las arenas de conflicto en una sociedad. Los agentes de cooperación externos que participan en operación de paz -muy especialmente en una operación de reconstrucción post-conflicto- se constituyen en un actor más del proceso. Por ello y a pesar de lo señalado antes:

### **Un Balance Provisorio de Minustah**

Nadie podría asegurar que las condiciones de vida hayan mejorado para la inmensa mayoría de los habitantes de Haití durante los últimos quince años de presencia casi permanente de Naciones Unidas<sup>40</sup>. Lo revela la propia inexistencia de estadísticas confiables, más allá de las estimaciones de las agencias internacionales<sup>41</sup>. Tampoco podría asegurarse que existan avances sustantivos en el fortalecimiento de su

---

<sup>39</sup> <http://www.haitiargentina.org/Perfil-de-Haiti/Estadisticas>

<sup>40</sup> Los principales antecedentes de MINUSTAH fueron UNMIH (1993-1996), UNSMIH(1996-1997), UNTMIH (1997); MIPONUH-MICAH(1997-2000). Todos ellos incluyeron componentes dirigidos a fortalecer los cuerpos de seguridad del Estado y en general también colaboraron, dieron sustento y garantías a procesos electorales, además de instalar mecanismos de promoción de los DDHH, auspiciar programas de desarrollo, etc. Ver en <http://www.resdal.org.ar/>

<sup>41</sup> <http://www.haitiargentina.org/Perfil-de-Haiti/Datos-Basicos>

institucionalidad política, en particular que mecanismos básicos elementales del Estado –justicia, policía y sistema carcelario- se encaminen sólidamente hacia un funcionamiento con mínimos estándares de eficacia y confiabilidad.

El asunto emerge esporádicamente y vuelve a la agenda política a impulsos de alguna situación conflictiva. Sin embargo, Haití ya no ocupa los titulares de prensa y el tema ha perdido relevancia en la región y en el mundo. Las consecuencias de la crisis internacional desatada a fines de 2008 se hacen sentir bajo la forma de una evidente retracción de los países donantes.

Si el silencio mediático alrededor de la cuestión haitiana expresa ciertos avances, la situación permanece inestable y el riesgo de reversión de los limitados logros es muy alto. De hecho, cualquier evento climático de alguna magnitud es suficiente para generar consecuencias graves.

Las tropas de Naciones Unidas han logrado gradualmente ingresar y establecer relativos niveles de control en las áreas más conflictivas de la capital, Puerto Príncipe, además de reducir los fenómenos delictivos más espectaculares, como las olas de secuestros. Sin embargo, nadie podría afirmar que se vislumbran vías de resolución para los problemas que están en la base del drama de un país económica, social y ambientalmente devastado con un aparato estatal de extrema debilidad.

Ya pueden contabilizarse prácticamente quince años de intervención casi ininterrumpida de NNUU en Haití. A lo largo del período se sucediendo siete misiones, de diverso carácter y objetivos, todas con participación de Naciones Unidas<sup>42</sup>. El volumen de fondos que durante el período se volcó a la reconstrucción de los aparatos de seguridad y a la promoción de las instituciones, la gobernabilidad y el desarrollo en Haití, ha sido tan cuantioso como difícil de precisar. El único dato indicativo que pudo encontrarse - infortunadamente no consigna sus fuentes- cifra el monto de la cooperación internacional volcado en Haití desde 1984 en *un mínimo de 4.600 millones de dólares* (Roc, N. 2009 p.2).

Ello contrasta con la realidad de miseria y desamparo de la población, junto a la devastación económica, social, política y ambiental que sufre el país. La paradoja obliga a poner en cuestión la eficacia de las políticas de cooperación internacional, al menos en este caso. Un indicador de la degradación creciente de la realidad haitiana lo constituye el balance que arroja cada temporada de huracanes.

La extrema fragilidad medioambiental del país, la debilidad de las infraestructuras y las escasas capacidades estatales determinan que cada evento meteorológico más o menos

---

<sup>42</sup> Dos de ellas de carácter básicamente civil: International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH y MICAH), las dos en colaboración entre NNUU y la Organización de Estados Americanos (OEA)

severo represente nuevos deterioros de las condiciones de vida de la población y retrocesos significativos en los trabajosos avances concretados.

Más allá de las cifras, es evidente -y ello es corroborado por todos los actores y los observadores de la realidad haitiana- que existe un grave cortocircuito entre las contrapartes haitianas –gobierno y otros actores involucrados en la cooperación- y la comunidad de donantes internacionales (estados, Ifis, Ong's, etc.).

Éstos últimos tienden a señalar la responsabilidad de los actores locales en la ineficacia manifiesta de los programas de cooperación, asignándola a su incapacidad ó incluso falta de voluntad para identificar los reales problemas, para formular planes, establecer las estrategias y principalmente para implementarlas. No faltan tampoco opiniones que asignan al empecinamiento y al orgullo de los haitianos frente a los extranjeros, ni aquellos que directamente señalan altos niveles de corrupción existentes en Haití como la causa del escaso éxito de los proyectos de cooperación.

Entre tanto, desde el gobierno y buena parte de las elites haitianas, se enfatiza, por el contrario, en la falta de coordinación existente entre las diversas agencias de cooperación, su falta de comprensión de la realidad haitiana e interés en escuchar las opiniones locales y/o en la incapacidad de los responsables de la cooperación para pensar la cooperación desde y en función de la real situación del país (Schünemann, J. 2009).

Seguramente, existen responsabilidades compartidas y una cuota de razón en los *reproches mutuos* en relación al escaso resultado de la asistencia internacional al desarrollo haitiano. Ello obliga a repensar el problema.

Aunque desde el punto de vista de la función primordial de la Minustah- la estabilización de las condiciones de seguridad en Haití- han existido avances y pueden señalarse éxitos en el control de las expresiones delictivas más agudas como los secuestros o –asociado a lo anterior- en la capacidad de control más efectivo del territorio en zonas urbanas conflictivas como Cité Soleil ó Martissants.

Estos avances son particularmente significativos pues ellos se han alcanzado si ceder a la fuerte presión ejercida, particularmente por EEUU, para que las tropas militares de Minustah entraran a *sangre y fuego* en zonas conflictivas como Cité Soleil.

La *fragilidad*<sup>43</sup> del estado en el marco de una muy grave situación social pone a Haití en condiciones de extrema vulnerabilidad frente cualquier *shock* interno o externo, dificultando las posibilidades de encarar y sostener planes de mediano y largo plazo. Así, en abril de 2008, el alza de precios internacionales de alimentos básicos y petróleo dio lugar a violentos levantamientos populares<sup>44</sup>, particularmente en la capital y la ciudad de Les Cayes<sup>45</sup>, provocando una larga crisis política de cinco meses desde la censura legislativa y caída del Primer Ministro, Jacques Alexis, hasta que luego de cinco meses de negociaciones, fue posible el nombramiento de Michèle Pierre-Louis para sustituirlo. Durante dicho período, mientras el país carecía de gobierno formal, una sucesión de ciclones provocó un verdadero desastre humanitario, revirtiendo buena parte de los titubeantes avances logrados en los últimos años.

En todo caso, Haití representa un *caso emblemático* cuyo drama posee dimensiones globales y regionales. Cuando las consecuencias globales de la crisis hipotecaria y financiera de EEUU han dinamitado tantas certezas impuestas durante el período de hegemonía del *pensamiento único*, la situación haitiana refuerza la necesidad de que la *comunidad internacional* enfrente el desafío de revisar también sus políticas de cooperación al desarrollo. Replantea el viejo dilema de *seguridad vs. desarrollo*, ahora bajo el nuevo prisma de los últimos paradigmas derrumbados.

Ello obliga a los gobiernos latinoamericanos con tropas desplegadas en Haití a rediseñar su enfoque, hasta ahora casi exclusivamente militar, si efectivamente pretenden evitar la incómoda perspectiva de devenir fuerzas militares de ocupación en un país de la región. Es cierto, no son los gobiernos de Sudamérica quienes establecen el mandato y los alcances de Minustah. Tampoco está a su alcance evitar que el verdadero enjambre de organizaciones internacionales actúe sobre el terreno, generalmente sin mayor coordinación y con líneas de cooperación no siempre coherentes. A los ojos de la población haitiana y sus dramáticas demandas de elementales derechos, la Minustah aparece como responsable de responder a ellas y el culpable de las incapacidades e ineficacias de la cooperación internacional.

---

<sup>43</sup> No parece adecuada la categorización de *estado fallido*, por sus implicancias políticas. Se opta por el concepto de estado frágil, ver en Julia Schünemann, "What role for the EU? Finding a niche in the Haitian peacebuilding process" [www.initiativeforpeacebuilding.eu](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu) (febrero 2009)

<sup>44</sup> El fenómeno también golpeó en varios países de África y Asia (ver en <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20080420/53457126609.html>)

<sup>45</sup> Las manifestaciones se saldaron con varios muertos y decenas de heridos, incluyendo un soldado nigeriano que cayó abatido por un arma de fuego (ver: <http://www.clarin.com/diario/2008/04/12/um/m-01649671.htm>)

Sin embargo, también es evidente que los gobiernos del ABC+U, los cuatro países sudamericanos que contribuyen con casi la mitad de las tropas desplegadas por Minustah en Haití, serán responsables ante la sociedad haitiana y frente sus propias sociedades ante la eventualidad, siempre presente en una situación de seguridad tan frágil, de muertes entre la población civil ó bajas significativas entre sus propios efectivos.

### **Conclusiones**

Para los gobiernos progresistas de Sudamérica, con Brasil a la cabeza y luego de cinco años de inédito protagonismo en una Misión de Paz de NNUU que –por añadidura- se cumple en un país de la región, parece haber llegado la hora de un balance. Más allá de los frecuentes bloqueos que sufre el gobierno de Puerto Príncipe por la incapacidad del sistema político para articular y sostener políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, la alternativa de hierro que enfrenta la región es abandonar el desafío y retirar su contribución a la Minustah ó elevar la calidad de su apuesta en Haití. La intervención sudamericana en Haití se justificó como la explicitación de una doble voluntad política: impedir una nueva intervención militar de EEUU y simultáneamente asumir responsabilidades en la resolución de una crisis en un país de la región. Las paradojas que plantea la situación son múltiples. Mientras la presencia militar extranjera es apenas tolerada como una incómoda necesidad por la población haitiana, nadie plantea seriamente el retiro de Minustah como perspectiva inmediata. Sin embargo, existe un consenso general entre los gobiernos latinoamericanos respecto a la necesidad de una estrategia de salida de Haití de las tropas internacionales.

Entre tanto, desde el punto de vista de la política exterior del Uruguay, la forma que ha asumido la participación en Minustah y –más en general- en las actividades del DPKO de NNUU, pone al país ante una evidencia: Uruguay ha adoptado una política de aprovechamiento utilitario sin tapujos respecto a las Misiones de Paz. Dicha política *hemipléjica* no sólo resulta ética y moralmente reprobable. También expresa incapacidad institucional o miopía política: en efecto el Uruguay se ha marginado de ámbitos de decisión internacional y de oportunidades capaces de potenciar algunas de sus capacidades a favor del desarrollo nacional.

### **REFERENCIAS**

**González Guyer, Julian, Gonnet, Diego y Arbesún Rolando** 2006 Defensa y Fuerzas Armadas, Democracia e Integración Regional, Cap. VI, CSIC, Universidad de la

República,

Montevideo.

<http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/defensayffaa06.pdf>

**González Guyer, J., Alonso, R., Gonnet, D, y Vera, B.** 2008 Transparencia en el Presupuesto de Defensa de Uruguay, Resdal/Prisfas  
[http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal\\_RESDAL\\_02-10-08.pdf](http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf)

**Hansen, W., Ramsbotham, O., y Woodhouse, T.** 2001 Hawks and Doves. Peacekeeping and Conflict Resolution, en *Berghof Handbook for Conflict Transformation*.

**Krasner, Stephen** 1999 Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton University Press

**KRAUSE, Keith** 2005 Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*. N° 90, págs. 19-30.

**Krause, Keith y Jütersonke, Oliver** 2005 Peace, Security and Development in Post-Conflict Environment, en *Security Dialogue Vol. 36 N°4*, diciembre 2005

**Schünemann, Julia** 2009 What Role for the EU? Finding a Niche in the Haitian Peacebuilding Process, en *FRIDE IFP Security Cluster*,  
<http://www.fride.org/publication/580/the-eu-and-the-haitian-peacebuilding-process>

**Schwarz, Rolf** (2005) Security, Welfare and Representation en *Security Dialogue Vol. 36, N°4*, diciembre 2005

Berlín, Alemania. Berghof Research Center por Constructive Conflict Manage

**Tardy, Thierry** 2007 The UN and the Use of Force en *Security Dialogue vol. 38, N°1*, marzo 2007 pags. 49-70

**Weiss, Tomas G.** The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to protect in an Unipolar Era en *Security Dialogue Vol 32 N°2*, pp.135-153

**Zanotti, Laura** 2008 Imagining Democracy, Building Unsustainable Institutions: the Peace-keeping Operation in Haiti, en *Security Dialogue Vol.30 N°5*, pp. 539-561.

**Organiza:**  
**Comisión de Investigación Científica**



**Apoya:**



**Organiza:**  
**Comisión de Investigación Científica**



**Apoya:**

