

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La participación de las FFAA uruguayas
en MINUSTAH**
**Continuidad y cambio en la posición de los partidos
políticos uruguayos**

ROCÍO SEARA

Tutor: Mag. Julián González

2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	pág. 3
ALGUNAS CUESTIONES TEORICAS SOBRE CAMBIO Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS INSTITUCIONES.....	pág. 5
1. LAS MISIONES DE PAZ.....	pág. 7
- La contribución de Uruguay en las Misiones de Paz ONU.....	pág. 8
- Breve reseña de la situación de Haití, previa a la instalación de MINUSTAH.....	pág. 11
2. URUGUAY EN MINUSTAH.....	pág. 17
- El proceso de aprobación de la salida de las tropas uruguayas a Haití.....	pág. 21
3. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE SU POSICIÓN FRENTE A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA URUGUAYAS EN MINUSTAH.....	pág. 37
- Argumentos del Partido Colorado.....	pág. 38
- Argumentos del Partido Independiente.....	pág. 40
- Argumentos del Partido Nacional.....	pág. 41
- Argumentos del Frente Amplio.....	pág. 43
4. CONCLUSIONES.....	pág. 49
BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 51

INTRODUCCIÓN

Desde abril del 2004, en la República de Haití, se ha instalado la Misión de Paz Para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), bajo la Resolución 1542/2004 del Consejo de Seguridad de la ONU, en el marco del Capítulo VII de la carta de la ONU.

La Resolución 1542/2004 establece como objetivo principal de MINUSTAH, generar condiciones para que las instituciones democráticas sean reestablecidas y brindar seguridad a la sociedad civil.

“El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas proporciona el marco para que el Consejo de Seguridad pueda tomar medidas coercitivas. Permite que el Consejo determine «la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión», haga recomendaciones o decida qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada o que entrañen una acción militar se han de emplear “para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. En el Repertorio se incluyen referencias implícitas y referencias explícitas al Capítulo VII y a los Artículos 39 a 51 de la Carta en los documentos del Consejo de Seguridad, y también figuran en los que el Consejo analizó los Artículos respectivos del Capítulo VII al examinar situaciones específicas incluidas en su orden del día” (<http://www.un.org/es/sc/repertoire/actions.shtml>).

Resulta de interés estudiar dicha Misión de Paz, ya que Uruguay ha tenido una gran participación en la misma. Las fuerzas de paz uruguayas han participado desde el comienzo de la Misión en el 2004. *“En junio del 2004 el Poder Legislativo aprobó la participación de 538 militares en la MINUSTAH. Según los registros de ONU desde mayo del 2004 participaban de esa misión 3 militares uruguayos, a los que se agregaron en julio otros 51, completando un total de 557 en agosto de ese año. En marzo de 2005 el contingente en la MINUSTAH aumentó a 776 personas, luego a 971 en enero de 2006 y alcanzó los 1.156 efectivos en julio de ese año.”* (González, Gonnet y Arbesún, 2007:43).

Este trabajo busca estudiar el posicionamiento de los partidos políticos uruguayos respecto a la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, durante el período 2004-2015, con el objetivo de intentar identificar por qué apoyaron o no, la participación de las FFAA uruguayas en la MINUSTAH desde el comienzo de la Misión hasta el año

2015. Para ello, buscaremos identificar las razones que los partidos políticos uruguayos esgrimieron para apoyar o no dichas misiones.

Este tema es pertinente en primer lugar, por el cambio de posición que ha mostrado el Frente Amplio respecto al tema, ya que antes de asumir el gobierno se manifestaba en contra de la participación de las FFAA en MINUSTAH, pero tras alcanzar la presidencia no sólo aceptó participar sino que amplió el contingente militar en dicha misión. Mientras tanto, los partidos tradicionales - estando en el gobierno o en la oposición - mantuvieron la misma posición de apoyo a la participación. Por tanto, resulta necesario identificar cuáles fueron los factores llevaron al Frente Amplio a cambiar su posición frente a la Misión e intentar identificar las razones de los partidos tradicionales para no cambiar de posición.

Dado que este trabajo es de carácter descriptivo, se utilizarán fuentes de información como las Actas y Diarios de Sesiones del Parlamento donde se aprobaron las leyes que autorizaban la participación de las FFAA uruguayas a participar en MINUSTAH desde el 2004 al 2015, como también revisión de la prensa y la página de internet de la ONU.

La presente investigación está ordenada en cuatro secciones. En la primera, se realizará una breve descripción de las actividades que realizan las FFAA uruguayas en Haití, y los desafíos a los que se han enfrentado en este período (2004 – 2015), ya que el personal uruguayo se encuentra posicionado estratégicamente en todo el territorio haitiano. En la segunda sección se describirá cuándo y cómo fueron aprobadas las leyes de participación en las misiones de paz. En la tercera se analizará el cambio de posición del Frente Amplio respecto al tema, poniendo especial atención en las consecuencias sobre la composición de su bancada. También allí se constatará la continuidad en el posicionamiento de los partidos tradicionales respecto al tema. En la cuarta sección se presentan algunas conclusiones.

Previamente, se hará referencia algunas cuestiones teóricas que servirán como apoyo para entender el cambio y la continuidad en las políticas públicas y las instituciones que implicó el cambio de posición del Frente Amplio, respecto a la participación de las FFAA en MINUSTAH, una vez que asumió como gobierno.

ALGUNAS CUESTIONES TEORICAS SOBRE CAMBIO Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS INSTITUCIONES

Cuando se habla de la posición de un partido político respecto a un tema se debe tener en cuenta los factores que influyen para llegar a esa posición. En este trabajo el tema central es la posición que tomaron los partidos políticos uruguayos respecto a la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, y más específicamente el cambio de posición del Frente Amplio una vez que asume como gobierno en el año 2005. Dado que el Frente Amplio antes de asumir el gobierno estaba en contra de la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH y cuando asumió como gobierno comenzó a apoyar esta propuesta, puede hablarse de continuidad de esta política pública, ya que influye en las Relaciones Internacionales de la República Oriental del Uruguay.

Existen varios estudios que intentan explicar las causas que llevan al cambio y continuidad de las políticas públicas. Según Peter Hall (1989, 1993) con aportes de Thomas Khun (1970), tomado por Cruz – Rubio (2010), existen distintos tipos de cambio político, *“cambios de primer orden ocurren cuando las calibraciones en los instrumentos de la política cambian dentro de los confines institucionales e instrumentales. Los cambios de segundo orden implican alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados, dado un régimen de la política existente. Los cambios de tercer orden implican ajustes en el conjunto de los fines abstractos de las políticas”* (Cruz – Rubio, 2007:12). Para Hall (1993), los cambios de primer orden se acercan a la toma de decisiones rutinaria; los de segundo orden se relacionan con la acción estratégica, y los de tercer orden se marcan por cambios radicales del discurso político. En este estudio es importante tomar en cuenta los cambios del tercer orden, ya que el Frente Amplio, que estaba en contra de la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, cuando asume como gobierno su posición cambia radicalmente y comienza a apoyar y fomentar la participación de las FFAA uruguayas en el territorio haitiano.

Para entender el cambio de las políticas, es importante profundizar en el análisis de las instituciones políticas, según el estudio de Torres Espinosa (2001) *“En la actualidad, existen dos maneras convencionales de ver la política en los países democráticos, las cuales la literatura reciente ha denominado no institucionales e institucionales. La primera observa a la política como una arena, prácticamente libre de restricciones,*

donde actores racionales, a través de relaciones de intercambio, buscan la materialización de los intereses de individuos y grupos. Por su parte, la segunda corriente caracteriza a la política de un modo más integrado y regulado, y menos individualista, al subrayar el papel que las instituciones juegan en la vida política". (Torres Espinosa, 2001:129). En cuanto a la parte institucional, es importante la acción política de individuos o grupos, ya que a partir de sus relaciones se toman decisiones que pueden mantener el equilibrio o transformar las instituciones.

Respecto al proceso de toma de decisiones, Torres Espinosa (2001), toma la teoría administrativa neoclásica propuesta por Hebert A. Simon, que plantea que *"Las decisiones, emergen luego de calcular los costos y beneficios asociados con las diferentes opciones disponibles y de ponderar las consecuencias de las posibles elecciones"* (Torres Espinosa, 2001: 140). Es decir que, en el caso del cambio de posición del Frente Amplio, se tomó en cuenta las consecuencias que tendría retirar las tropas uruguayas del territorio haitiano, luego de asumir como gobierno.

En cuanto al cambio en las políticas, es importante también tener en cuenta el estudio de Saavedra Echeverry (2011), que tomando a Thelen (1999), plantea que existen distintas modalidades de cambio evolutivo en las organizaciones: La estratificación, la conversión, el desplazamiento y la difusión. *"La estratificación se da porque nuevas coaliciones de actores promueven el diseño de arreglos institucionales alternativos pero no tienen la capacidad ni la voluntad para sustituir los preexistentes, que fueron establecidos con otros fines, lo que los obliga a acomodarse y adaptarse a sus lógicas (...). La conversión es otro proceso de evolución institucional mediante el cual las instituciones existentes son redirigidas hacia nuevos propósitos, lo que produce cambios en los roles que desempeñan y en las funciones que cumplen. El desplazamiento, es un mecanismo de cambio por medio del cual rasgos institucionales surgidos en distintos puntos en el tiempo que se hallaban latentes se convierten en rasgos dominantes. La difusión, es otra modalidad de cambio creciente que surge de la interacción de las instituciones existentes con un ambiente más amplio, del cual adoptan formas y prácticas"*. (Saavedra Echeverry, 2011: 33, 34). En este trabajo, si se toma en cuenta el cambio de posición del Frente Amplio, se destaca la conversión, ya que un partido político que se oponía a una política, una vez que es gobierno, comienza a apoyarla.

1. LAS MISIONES DE PAZ

Una misión de paz es un “*Despliegue por parte de las Naciones Unidas (u otra OIG) de personal civil, policial y cascos azules con el fin de alcanzar la prevención, gestión y resolución de los conflictos*” (David, 2008: 431). Otros conceptos importantes a tener en cuenta al momento de hablar de Misiones de Paz son los de PEACEKEEPING (mantenimiento de la paz), PEACEMAKING (restablecimiento de la paz), PEACE ENFORCEMENT (imposición de la paz) y PEACEBUILDING (consolidación de la paz), con base en el trabajo de David, Charles- Philippe (2008), “*El Orden Militar*”.

Según David (2008), las Naciones Unidas se posicionaron en un lugar central en cuanto a estrategias de prevención y resolución de conflictos desde comienzos de los '90. En los últimos 50 años, la ONU ha enviado grandes cantidades de soldados de la paz para cumplir misiones de observación y supervisión para contener el riesgo de reanudación de conflictos.

Luego de la Guerra Fría, entre 1989 y 1993, se aprobaron 17 nuevas Misiones de Paz ONU. Entre 1989 y el 2000 se llevaron a cabo 38 Misiones de Paz ONU, y casi todas se desarrollaron en un marco de conflicto intraestatal.

Entre 1989 y el 2000, la ONU contribuyó a la concepción de 25 de los 39 acuerdos de paz firmados para terminar conflictos armados.

En las actuales Misiones de Paz, los soldados de la paz son llamados a promover y reforzar las normas de la paz positiva, mediante la función de restablecer, imponer y consolidar la paz.

De acuerdo a la visión de David (2008), el concepto de Peacekeeping, refiere al mantenimiento de la paz, “*significa el despliegue de efectivos de la ONU, principalmente militares, con el consentimiento de las partes concernidas, con vistas de mantener un alto el fuego y prevenir la reanudación de las hostilidades*” (David, 2008: 362). La ONU solo interviene si existe un acuerdo de paz y este es respetado, se mantiene imparcial frente a las partes en conflicto, ya que tiene el objetivo de mantener y favorecer las posibilidades de paz entre los adversarios. Solo responden y actúan en caso de legítima defensa. Si se da el caso de reiniciarse las hostilidades armadas, las fuerzas se retiran inmediatamente del territorio.

Sobre el concepto de Peacemaking, podemos decir que refiere al restablecimiento de la paz, por ello *“comprende todas las medidas de mediación y negociación dirigidas a acercar a las partes, esencialmente por medios pacíficos”* (David, 2008: 363). En este caso, se toman medidas para poder solucionar un conflicto; para ello se utiliza la diplomacia preventiva, *“en especial, el despliegue preventivo de soldados de la paz, también puede resultar una medida útil para contener el estallido y la escalada de la violencia entre las partes.”* (David, 2008: 363). Para aplicar esta medida, es necesario el consentimiento de las partes y posibilita un clima de confianza que facilita la negociación y la mediación.

En cuanto al concepto de Peace enforcement, según David (2008), la imposición de la paz; podemos decir que, *“se refiere a la autoridad que posee el Consejo de Seguridad de la ONU, en virtud del capítulo 7 de la Carta, de decidir una acción coercitiva en caso de “amenaza contra la paz, ruptura de la paz o un acto de agresión”. Las fuerzas multinacionales bajo el mando de la ONU, deben hacer respetar los acuerdos que se supone que ellas garantizan, y emprender si es necesario acciones armadas”* (David, 2008: 363).

El concepto de Peacebuilding, la consolidación de la paz, *“representa un esfuerzo concertado, de la ONU y del conjunto de los actores de la comunidad internacional, para desarrollar infraestructuras políticas, económicas y securitarias tales que los conflictos puedan ser yugulados o resueltos de manera duradera.”* (David, 2008: 363). Según David (2008), la consolidación de la paz favorece a la reconstrucción y reconciliación, dado que evita los episodios de violencia armada para solucionar diferencias y conflictos. Esta medida, se utiliza como medida preventiva, antes del estallido de un conflicto o durante el mismo para alcanzar por lo menos una paz inestable o precaria. Para ello se aplican medidas de intervención económica y social.

La contribución de Uruguay en las Misiones de Paz ONU

Como plantean González, Arbesún y Gonnet (2007), Desde 1952, Uruguay ha participado en 23 Misiones de Paz ONU. Pero ya desde la segunda Misión de Paz (1949), oficiales del Ejército uruguayo comenzaron a participar como observadores, en la frontera entre

India y Pakistán, y fue la única presencia uruguaya en Misiones de Paz hasta 1988, donde volvieron a enviarse observadores a nuevas Misiones de Paz ONU.

En 1992, se autorizó el primer envío de Tropas Uruguayas a Misiones de Paz ONU, estas fueron enviadas a Camboya. Entre 1993 y 1994, se enviaron Tropas Uruguayas a Mozambique y entre 1995 y 1997, se enviaron a Angola. En el año 2000, Uruguay pasó por un período de más de dos años, donde no aportó Tropas a las Misiones de Paz ONU. En el año 2003, el Parlamento autorizó a Uruguay a enviar Tropas a la MONUC (Congo) y en el año 2004 a la MINUSTAH (Haití).

Con MONUC y MINUSTAH las Tropas Uruguayas se desplegaron enmarcadas en el Capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que el Consejo de Seguridad puede imponer sus decisiones, inclusive la fuerza si es necesaria, para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacional. MONUC y MINUSTAH, abarcan el 95% de los cascos azules uruguayos.

Para el envío de Contingentes a una Misión de Paz ONU, González, Arbesún y Gonnet (2007), plantean que existen dos canales: el Canal Diplomático y el Canal Militar.

El Canal Diplomático: cuando surgen situaciones conflictivas se busca obtener información sobre esos hechos, y si los mismos justifican la intervención de la ONU. Donde sí es necesario desplegar una Misión de Paz, se solicitan Tropas a Uruguay; realizando un informe sobre la conveniencia política de aportar efectivos militares, recomendando o no, el envío del Contingente y cuáles son las condiciones y forma de la intervención.

El Canal Militar: Comienza en el Ministerio de Defensa Nacional, el proceso implica más instancias. Se destaca el predominio del Ejército sobre las otras Fuerzas en el manejo de la participación en Misiones de Paz ONU. Debe señalarse que las FFAA uruguayas no contaron con representantes de Uruguay en la Delegación Permanente ante la ONU, hasta el año 2004.

El DPKO (*Department Of Peacekeeping Operations*) de la ONU emite una solicitud concreta de Tropas y luego los Estados Mayores Generales comunican la disposición y posibilidad de colaboración de cada fuerza; ya que cada fuerza puede evaluar los riesgos

de desplegar Tropas, luego se hace una puesta en común realizando una propuesta que representa la posición de las tres fuerzas.

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores evalúa la repercusión que genera la participación en el ámbito nacional e internacional. En cuanto al plano nacional, evalúa los riesgos para el personal uruguayo y en qué conflicto se puede o no intervenir. En el plano internacional, debe conocer la posición marcada por los otros países y como se entenderá la posición de Uruguay; o sea, debe justificar la presencia uruguaya en las Misiones de Paz ONU. Es decir, que tiene una importancia radical, ya que ninguna Misión de Paz es igual a otra y debe adecuarse a cada situación.

En el caso del Ejército, fue la primera fuerza que participó en las Misiones de Paz de la ONU, envió observadores y tropas, por lo tanto es la fuerza con mayor número de Misiones de Paz ONU en las que participó. Además compromete mayor proporción de personal. La Armada, es la segunda fuerza en cuanto al número de participaciones en Misiones de Paz ONU, (participó en 11), también en parte de efectivos y porcentaje de personal comprometido, ocupa el segundo lugar. Por último, la Fuerza Aérea, ha tenido menor participación en Misiones de Paz ONU, respecto al número de Misiones de Paz en las que ha participado, y también en la cantidad de personal desplegado.

Según un artículo publicado en la Revista Uruguaya de Ciencia Política *“La contribución de Uruguay para las operaciones de Paz de las Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record”* por Julián González (2014), la tradición de Política Exterior uruguaya se ha caracterizado por el multilateralismo y la participación de Uruguay en Misiones de Paz de las Naciones Unidas tiene coherencia con esta tradición; pero la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en Misiones de Paz como la MINUSTAH, también van en contra de otros principios tradicionales de la Política Exterior de la República: el principio de no intervención en asuntos de otros Estados, y el principio de autodeterminación de los pueblos. Este planteamiento que realiza González (2014), puede observarse claramente en las Actas y los Diarios de Sesiones del Parlamento, cuando se ha estudiado la aprobación de los proyectos de ley sobre la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, en los planteamientos que realizan algunos Representantes y Senadores, que han argumentado en contra de la participación de Uruguay en dicha misión. Pero a pesar de ello, como plantea González

(2014) en su artículo, Uruguay ha demostrado un fuerte compromiso en cuanto a su contribución con personal militar en las Misiones de Paz de la ONU, entre el 2002 y el 2010 Uruguay fue uno de los diez países con mayor contribución de efectivos militares, ubicándose a la par de países con un número de población mucho mayor a la población de Uruguay.

Según González (2014), la alta contribución de efectivos militares a las Misiones de Paz de la ONU puede explicarse en base a dos dimensiones: En primer lugar, una dimensión financiera, dado que la participación de las FFAA uruguayas en Misiones de Paz ingresa cierta cantidad de efectivo al país que, a partir de la aprobación de la Ley marco de Defensa Nacional, favorece a la fuerza que la genera y esta ganancia se utiliza para mejorar los ingresos de los efectivos, y mejoras en vehículos y armamento. En segundo lugar, se puede explicar por una dimensión político institucional, basándose en la historia de la contribución de Uruguay en las Misiones de Paz de la ONU, ya que las FFAA uruguayas siempre han acudido a cooperar ante situaciones desfavorables y/o conflictivas de otros pueblos, generando cierto prestigio en el plano internacional. En el caso de MINUSTAH, el aumento del número de efectivos militares uruguayos estuvo fuertemente asociado a la cooperación latinoamericana a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Breve reseña de la situación de Haití previa a la instalación de MINUSTAH.

En el estudio de González Guyer, Gonet y Arbesún (2007), *“Defensa Nacional y FF.AA. Democracia e Integración Regional: Exploración en un Área Opaca de Políticas Públicas”*, se observa que Haití ha sido intervenida sucesivas veces desde su independencia hasta nuestros días, y nunca ha tenido las condiciones necesarias que le brinden estabilidad democrática, social y económica.

Todo comenzó en 1804, cuando Haití se emancipó a partir de una revolución de ex esclavos; pero la mayoría de las potencias no reconocían su independencia por su condición de “República negra”, ya que la mayoría de su población era descendiente de esclavos africanos. Por ese entonces, uno de los primeros presidentes de la República, Jean Paul Boyer, contrajo un préstamo con Estados Unidos para comprar la independencia

del país respecto a Francia, pero aun así, Estados Unidos no reconoció a Haití como país independiente hasta 1862.

En 1914, Estados Unidos invadió el territorio haitiano para controlar los impuestos aduaneros y así cobrar el empréstito mencionado. La ocupación duró hasta 1935 con la excusa de contener la influencia Alemania en el Caribe.

Entre 1957 y 1986, la República de Haití estuvo bajo la dictadura familiar de François Duvalier. Tras la caída del último de los Duvalier, se sucedieron varios gobiernos militares hasta 1990, donde se realizaron elecciones generales. Los candidatos principales de esos comicios fueron Aristide y Bazin, triunfando el primero con un 67% de los votos. Pese a la enorme legitimidad popular, el presidente fue derrocado por el General Cedrés siete meses después de asumir el cargo.

Cedrész impulsó un fuerte proceso de represión sobre las organizaciones que apoyaban a Aristide y éste se exilió a Estados Unidos. En 1992, el candidato derrotado Bazin pasó a formar parte del gobierno de facto haitiano.

En 1993, bajo el auspicio de la ONU, Aristide y Cedrés firmaron un “acuerdo de unidad nacional”, donde se restituyó al primero en la presidencia del país. Al mismo tiempo y actuando bajo las potestades del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad instaló la UNMIH (Misión de Naciones Unidas en Haití), para moderar las FF.AA de Haití y establecer una nueva fuerza policíaca. La UNMIH fue bloqueada por las fuerzas militares de Haití hasta 1994, que se lograron disolver las FF.AA. haitianas y organizar nuevas elecciones legislativas.

En 1995 hubo elecciones legislativas y luego presidenciales, resultando electo Préval con cerca del 90% de los votos. En 1996 culmina el mandato de la UNMIH y se instala la UNSMIH (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití), que duró hasta julio de 1997, donde se instaló la UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití), que fue sucedida por la MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití), que actuó hasta el 2000.

En mayo y noviembre del año 2000, se celebraron elecciones legislativas y presidenciales, donde Aristide fue electo nuevamente presidente pese a las acusaciones de fraude

electoral. A finales del año 2003, los movimientos de la oposición acusaron al gobierno de violaciones masivas a los Derechos Humanos y en enero del 2004, comenzaron a actuar grupos paramilitares liderados por ex miembros del movimiento de Cedréz, y de los cuerpos de seguridad de anteriores gobiernos, muchos de ellos también acusados de violaciones a los Derechos Humanos.

Ante esta situación, el presidente Aristide solicitó ayuda a la comunidad internacional para controlar el movimiento insurgente. El 19 de febrero, Estados Unidos envió marines para proteger los intereses del país y el 28 del mismo mes, este país responsabilizó a Aristide de generar las condiciones para la aparición del movimiento insurgente, exigiendo su renuncia. La salida de Aristide hacia la República Centro Africana (conducido por tropas de Estados Unidos) profundizó la crisis y ante ello, *“el 30 de abril del 2004 el Consejo de Seguridad dio a conocer la Resolución 1542/2004 mediante la cual se estableció, en el marco de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de la ONU, la Misión de Paz para la Estabilización de Haití.”*(González, Gonnet y Arbesún, 2007:15).

El nuevo gobierno estuvo liderado por el Primer Ministro Gerard Latortue quien aceptó la MINUSTAH como una Misión de Paz para la estabilización de Haití. El mandato de MINUSTAH se desarrolló en base a los Arts. 7 a 9 de la resolución 1542/2004. Los objetivos básicos son el desarrollo de un entorno seguro y estable, con la existencia de un Estado, que brinde garantías sociales y políticas, y un proceso político que favorezca el restablecimiento de instituciones democráticas. Otro punto importante fueron los Derechos Humanos, ya que una de las principales actividades realizadas por dicha misión de paz fue la asistencia humanitaria, procurando fortalecer un Poder Judicial. En base al estudio realizado por Renata Avelar Giannini (2011), puede realizarse una reseña del rol de las Naciones Unidas en Haití. La autora plantea que MINUSTAH asume el mandato de restablecer las instituciones democráticas y un ambiente seguro para la población civil de Haití.

En las elecciones del 2006, resulta electo René Preval y en los siguientes dos años se ingresa a una renovada situación de seguridad. Varios de los barrios más peligrosos de la capital Port-au Prince fueron pacificadas por soldados de la ONU. En líneas generales, no se aplicó violencia contra el Estado haitiano; se desmantelaron las bandas organizadas.

La violencia y la situación de inseguridad estaban relacionadas a las peleas entre miembros de diferentes pandillas, traficantes de armas y drogas, robos y secuestros. (Renata Avelar Giannini, 2011).

Del 2008 al 2010, se desarrolló la fase “Peace enforcement”, centrada en el fortalecimiento del gobierno y las instituciones de Haití, así como también del objetivo de mantener una situación de seguridad controlada.

En el 2010, lamentablemente ocurrió un terremoto que causó efectos desastrosos en la frágil administración y en la situación económica del país, y que a su vez causó un fuerte deterioro en las condiciones de vida de los habitantes. Ese desastre natural consolidó las tendencias económicas y sociales mostradas por Haití a lo largo del siglo XX. Es el país más pobre de América Latina y por esa razón ha sido incluido en el programa del FMI y BM para los países en vías de desarrollo altamente endeudados, con un 80% de la población por debajo de la línea de pobreza.

Luego del terremoto en el 2010, *“Haití se convierte en lo que queda de un país devastado en el que social, económica y políticamente se debe volver a empezar”* (Calienzo, Chiaramonte, Burtnik, Mercado, 2011:13). Y se estima un período de 10 años para su reconstrucción. Políticamente, *“en el mes de noviembre tienen lugar unas controvertidas elecciones presidenciales que no arrojan ganador en primera vuelta. La segunda vuelta, programada para enero del 2011, es cancelada y el candidato oficialista, Jude Celestin, se retira de la carrera presidencial. Tal accionar es recomendado por la OEA tras considerar que durante la primera ronda tiene lugar el fraude electoral. Así Haití se encuentra a la fecha sumido en una nueva y profunda crisis político – electoral que debe entenderse como parte de un complicadísimo proceso de (re)construir un país y una sociedad que cargan con una amarga historia, que vive un presente devastador y frustrante y que ha llegado a creer – y no sin motivos – que está maldito”* (Calienzo, Chiaramonte, Burtnik, Mercado, 2011: 14).

En el 2010, el papel de MINUSTAH consistió en apoyar y fortalecer las instituciones nacionales de Haití. A pesar de ello, comenzaron las conversaciones sobre una lenta desmovilización de las fuerzas de MINUSTAH. (Renata Avelar Giannini, 2011).

En cuanto a la estructura de MINUSTAH, el componente militar se encuentra bajo el liderazgo de dirigentes civiles, de la representación especial de la Secretaría General, el Consejo de Seguridad y los Coordinadores de ayuda humanitaria. El componente militar es liderado por Brasil, y cada contingente tiene un área de responsabilidad que cubre todo el territorio haitiano. La zona más complicada es “Port-au Prince” la cual está principalmente bajo la responsabilidad de Brasil¹.

Si bien MINUSTAH, es una Misión para estabilizar la paz en Haití, en un artículo de Jake Johnston *“MINUSTAH de acuerdo a los números”* (2011), se plantea que: La Misión de paz MINUSTAH, ha sido objeto de recientes protestas populares. Existe una *“fuerte controversia, debido a su papel en la re-introducción del cólera en Haití, el asalto sexual a un joven haitiano y otros abusos anteriores”*. (Johnston, 2011: última entrada a internet: <http://cepr.net/publicaciones/articulos-de-opinion/minustah-de-acuerdo-a-los-numeros>)

El 3 de noviembre del 2011, el Instituto para la justicia y la democracia, y la oficina de abogados internacionales, presentaron una denuncia legal a la ONU, por daños y perjuicios, en nombre de 5000 víctimas de cólera. Pero hasta la fecha, la ONU no dio respuesta².

En una encuesta realizada a la población, el 65% de los haitianos estaba de acuerdo con que la MINUSTAH debe retirarse del territorio haitiano dentro de un año. El mencionado artículo demuestra también que si bien la MINUSTAH provee ayuda humanitaria e intenta mejorar la situación existente en el territorio, una importante parte de la población no se siente satisfecha o no está de acuerdo con dicha intervención.

Entre el 2012 y el 2014, se avanzó en el proceso de estabilización de la paz, *“Peacemaking”*, pese a haberse visto profundamente afectado por el terremoto del 2010. La ONU manifestó gran preocupación respecto al aumento de homicidios y la amenaza de las bandas delincuentes, por lo que era muy necesaria la presencia de MINUSTAH para fortalecer el proceso de estabilización de la paz.

¹ Además, en esta zona es en la que se dan más casos de violencia sexual. (Renata Avelar Giannini, 2011).

² Es importante destacar que las personas víctimas de cólera en Haití fueron 513.997

A partir del 2013, la situación comienza a mejorar, por lo que comienza a reducirse el número de efectivos de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos que participan de MINUSTAH. Aunque en el 2014, aún es necesario un mayor fortalecimiento del Sistema Judicial y Penitenciario (Resolución 2180/2014), por lo que MINUSTAH deberá seguir colaborando en la reconstrucción y estabilización del país. También resulta necesario el apoyo financiero de distintas organizaciones para lograr cierta mejora socioeconómica que garantice la estabilidad política del país.

El 14 de octubre del 2015 se aprobó la Resolución N°2243 del Consejo de Seguridad de la ONU, en la misma se reafirma el compromiso de las Naciones Unidas establecido en las Resoluciones anteriores, respecto a la soberanía, integración territorial e independencia de Haití. Además se reconoce que en el último año, Haití ha alcanzado niveles aceptables de estabilidad democrática, por lo que en el 2015 se llevarían adelante Elecciones Legislativas, Presidenciales, Municipales y locales. Esto es muy positivo para este país, dado que, como se menciona en dicha Resolución, el clima previo a los actos eleccionarios ha sido relativamente pacífico.

Otro punto importante a destacar es que se reconoce que la situación de estabilidad y seguridad en el territorio haitiano ha mejorado notoriamente desde el año 2014, donde el desempeño de la Policía Nacional de Haití es de vital importancia, destacando la importancia de continuar fortaleciendo el sistema judicial y penitenciario de Haití. También destacan los esfuerzos que se han realizado para eliminar la epidemia del Cólera. Aunque se observa con preocupación la situación humanitaria del territorio haitiano, ya que continúa existiendo inseguridad alimentaria y acceso desigual al agua potable y saneamiento, violencia sexual y de género, que afecta principalmente a mujeres y niños; y para que la situación de estabilidad pueda perdurar en el tiempo, es importante que la situación socio - económica también se desarrolle; para ello se han coordinado donaciones, que brindarán algunas soluciones a estos problemas, trabajando en conjunto con el Gobierno haitiano y los donantes.

Por lo tanto, en base al informe del Secretario General del 31 de agosto de 2015, se resuelve continuar interviniendo el territorio Haitiano bajo el Capítulo VII de la carta de las Naciones Unidas, hasta el 15 de octubre de 2016, pero con un máximo de 2370 efectivos y 2601 policías. Y luego de un examen sobre la capacidad de Haití para

mantener la estabilidad y condiciones de seguridad, se considerará la posible retirada de MINUSTAH, aunque las Naciones Unidas continuarán brindando su apoyo al territorio haitiano para consolidar la paz.

El parlamento uruguayo debate sobre si las FFAA uruguayas deben continuar interviniendo en Haití, y finalmente se aprueba un presupuesto que extiende la misión hasta el 30 de junio del 2016, pero ya con una menor cantidad de efectivos de las FFAA.

2- URUGUAY EN MINUSTAH

Uruguay comienza a participar en MINUSTAH en el año 2004, bajo el gobierno de Jorge Batlle. *“En junio del 2004 el Poder Legislativo aprobó la participación de 538 militares en la MINUSTAH. Según los registros de ONU desde mayo del 2004 participaban de esa misión 3 militares uruguayos, a los que se agregaron en julio otros 51, completando un total de 557 en agosto de ese año.”* (González, Gonet y Arbesun, 2007:43).

De acuerdo al trabajo de Calienno, Chiaramonte, Burtnik, Mercado (2011), la intervención de Uruguay se basa de acuerdo a la identificación del Grupo de Trabajo del Proyecto Haití – Uruguay: Promoviendo la cooperación Sur-Sur, en diferentes áreas en las cuales se desarrollan proyectos para la reconstrucción de Haití. Las mismas son: el **Área Institucional** (*“se destacó principalmente la posibilidad de transferir capacidades de gestión en los organismos estatales”*), el **Desarrollo productivo** (*“Dado que el aparato productivo haitiano está devastado se recalcó la capacidad del Uruguay de apoyar al país en áreas referentes al know-how –a la transferencia de capacidades– por ejemplo en el área agropecuaria”*), el **Sector Servicios** (*“En este punto, dos sectores se destacaron como prioritarias: el sector energético y el del agua potable y saneamiento. Ambos sectores se vincularon a la posibilidad de erigir proyectos de gran envergadura que apunten a desarrollar la infraestructura básica de Haití”*), la **Aduana** (*“Destacada la dificultad del control aduanero en Haití se expresó que el Uruguay tiene capacidades de cooperar en esta área y que de hecho ya han existido iniciativas al respecto”*), y el sector **Ciencia e innovación** (*“considerarse que uno de los graves problemas que enfrenta Haití es la gran emigración de las personas más capacitadas –la denominada*

diáspora intelectual–, se señaló que en este campo el Uruguay ha sido destacado en América Latina por la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, que entre otros aspectos busca hacer viable el retorno de muchos investigadores uruguayos que se encuentran en el exterior (...)Por otro lado, se expresó la posibilidad de realizar convenios entre la Universidad de la República y la Universidad Nacional de Haití, destacándose en este ámbito la experiencia de cooperación triangular realizada por el Uruguay en la formación de economistas cubanos, con financiamiento de Suecia”). (Calienzo, Chiaramonte, Burtnik, Mercado, 2011: 37).

Según González y Perdomo (2010), el proyecto llamado Haití – Uruguay: Promoviendo la cooperación Sur – Sur, tiene como principal objetivo “*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*” (González y Perdomo, 2010: 4).

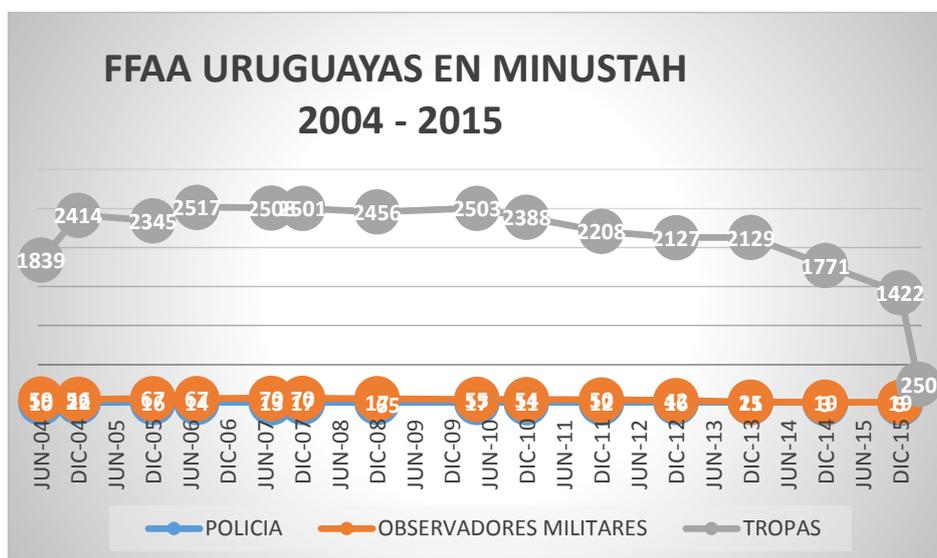
Para reafirmar este planteamiento, puede tenerse en cuenta el estudio de González y Perdomo (2010), en referencia a la participación de Uruguay en MINUSTAH, los autores plantean que “*el país se integró de manera relativamente temprana a la MINUSTAH en 2004 y lo hizo con un contingente militar significativo 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*” (González y Perdomo, 2010: 3).

A partir del 2010, según el estudio de González y Perdomo (2010), se creó un grupo de trabajo interministerial que estuvo presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, e integrado por el Departamento de Cooperación Internacional de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior y el Sistema Nacional de Emergencias. Este equipo comenzó a trabajar para generar fortalecimiento institucional, y generó propuestas para contribuir en el desarrollo de la producción ganadera y la irrigación de la tierra. También se dio apoyo en los actos electorarios, en el fortalecimiento del Sistema Judicial haitiano, se brindó apoyo al sistema educativo. Este grupo se convirtió en “*una herramienta fundamental para el*

desarrollo del proyecto como un espacio ampliado de discusión y participación” (González y Perdomo, 2010: 7).

Pero en definitiva, estas medidas no se concretaron en la práctica, quedando únicamente en la teoría. En cuanto al proyecto Haití – Uruguay puede decirse que, en base a los informes que aparecen en los Diarios de Sesiones del Parlamento donde se debatieron proyectos de Ley referidos a la participación de Uruguay y sus FFAA en MINUSTAH, Uruguay ha contribuido con la misión casi exclusivamente aportando efectivos militares que garanticen estabilidad y seguridad; a excepción de los años 2004 y 2005, que también se incluyó la participación de personal de OSE como medio de apoyo logístico y sanitario.

GRÁFICO N°1



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de³

http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml

Como se puede apreciar en el Gráfico N°1, la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH podría dividirse en tres momentos; el primero se ubica ente el año 2004 y julio del 2006, donde el número de efectivos que participaron fue en ascenso; el segundo momento podría establecerse entre julio del 2007 y diciembre del 2013 donde la participación de las tropas uruguayas en MINUSTAH fue levemente cuestionada y se autorizó fácilmente el recambio de los efectivos; y el tercer momento, a partir de

³ En el diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 21 de Diciembre del 2015 se plantea que el número de efectivos militares desplegados en Haití es de 250, dado que la Resolución de la ONU N°2070 (2012) estableció que el número de tropas desplegadas en MINUSTAH debía comenzar a reducirse.

diciembre del 2013, donde el número de efectivos de las FFAA uruguayas comienza a reducirse ya que Haití comienza a estabilizarse lentamente. Finalmente, a partir del 2015, el número de efectivos se reduce notoriamente, ya que se planifica retirar totalmente la misión del territorio haitiano para octubre del 2016, siempre y cuando se den las condiciones necesarias, para garantizar estabilidad socioeconómica y democrática, tal como lo establece la Resolución N°2243 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En los últimos años se ha comprobado que se ha dado cierto grado de estabilidad institucional y por lo tanto, ya no requiere un número tan alto de efectivos militares para mantener la seguridad interna.

Las fuerzas de paz uruguayas han participado desde el comienzo de la Misión en el 2004. *“En junio del 2004 el Poder Legislativo aprobó la participación de 538 militares en la MINUSTAH. Según los registros de ONU desde mayo del 2004 participaban de esa misión 3 militares uruguayos, a los que se agregaron en julio otros 51, completando un total de 557 en agosto de ese año. En marzo de 2005 el contingente en la MINUSTAH aumentó a 776 personas, luego a 971 en enero de 2006 y alcanzó los 1.156 efectivos en julio de ese año.”* (González, Gonet y Arbesun (2007):43).

En el año 2011, Uruguay contaba con el segundo mayor contingente en MINUSTAH (1.109 soldados). Divididos en dos batallones URUBATTI y URUBATTII, y una compañía de la armada URUMAR.

A partir del año 2013, el número de efectivos de las FFAA uruguayas participantes en MINUSTAH comenzó a disminuir considerablemente, dado que así lo establecía la Resolución N° 2070 del año 2012, basándose en que la situación en el territorio haitiano comenzaba a estabilizarse y ya no se requería un número tan alto de efectivos para garantizar la seguridad del territorio. Según la última Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, se planifica que la misión de paz se retire del territorio haitiano completamente si se mantienen las condiciones de estabilidad que se visualizaron hasta el año 2015, donde el número de efectivos militares desplegados en el territorio haitiano pasó a ser de 250, cuando se aprobó la Resolución N°2243 del Consejo de Seguridad de la ONU. Es importante destacar que, si bien la Resolución N°2243 reduce el número de tropas desplegadas en el territorio haitiano, y planifica retirar completamente la Misión en el año 2016, establece que el Gobierno haitiano trabajará en conjunto con la OEA (Organización de Estados Americanos), la UNASUR (Unión de Naciones

Suramericanas) y la CARICOM (Comunidad del Caribe), para asistir a Haití en el proceso electoral y que se den garantías de elecciones limpias.

En cuanto a las tareas y desafíos de las FFAA uruguayas en Haití, URUBATTI, se ha enfrentado principalmente a disturbios políticos y tráfico de drogas.

URUBATTII, al encontrarse en la zona fronteriza, se ha encontrado con movimientos ilegales de personas, y tumultos.

Ambos batallones, tienen una zona especial y un horario fijo semanal para distribuir alimentos y agua en los pueblos pequeños, orfanatos y escuelas. También proporcionan atención médica y charlas sobre higiene personal a los habitantes de la zona. (Renata Avelar Giannini (2011).

URUMAR, tiene como principales objetivos “*Apoyar a la Policía, Guardia Costera, Aduanas, Migraciones, etc., mediante patrullas en el mar territorial contra la actividad ilegal, y servicio de Búsqueda y Rescate*”. Y como principales tareas “*Apoyo a la seguridad portuaria. Apoyo en la lucha contra las actividades ilegales (drogas, armas e inmigración ilegal). Apoyo a las operaciones de la ONU y Autoridades haitianas. Entrenamiento a las autoridades haitianas en las embarcaciones. Búsqueda y Rescate. Asistencia Humanitaria. Soporte Logístico (Elecciones, etc.)*” (URUMAR ARMADA NACIONAL).

El proceso de aprobación de la salida de las tropas uruguayas a Haití

El 25 de mayo de 2004, el Poder Ejecutivo envió un Proyecto de Ley al Presidente de la Asamblea General, solicitando la autorización para que efectivos de las Fuerzas Armadas uruguayas participen de MINUSTAH, de acuerdo a lo establecido en el numeral 12) del Art. 85 de la Constitución de la República y en el marco de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N° 1542 del 30 de abril del 2004.

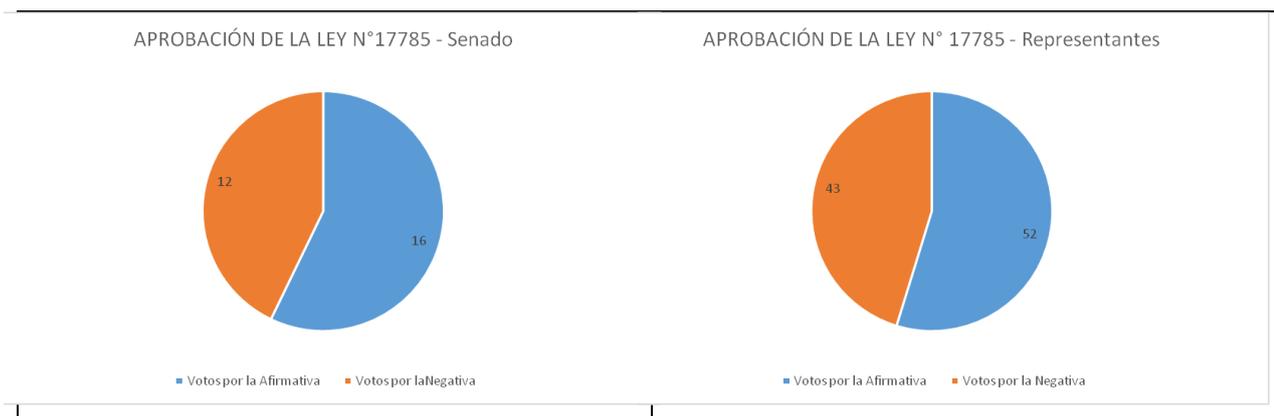
En la sesión del Senado del 1° de junio del 2004, se plantea la posibilidad de tratar en forma urgente pero en sala no se alcanzan los votos para decidir favorablemente el envío de tropas uruguayas a Haití. En la sesión del 2 de junio, el Partido Colorado (que en ese momento ocupaba el gobierno) y el Partido Nacional apoyan la iniciativa, en tanto el Frente Amplio se opone por no estar de acuerdo con que la Misión de Paz estuviera

enmarcada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la “Imposición de la Paz”. El proyecto es sancionado con el voto de 16 senadores en 28 presentes y pasa a consideración de la Cámara de Representantes.

El 15 de junio de 2004, el proyecto de ley es tratado en la Cámara de Representantes. Al igual que en el Senado, los partidos tradicionales apoyan la participación de Uruguay en MINUSTAH - con base en la buena trayectoria con la que cuentan las Fuerzas Armadas uruguayas en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas - pero el Frente Amplio se opone. Entre sus argumentos se señala que la MINUSTAH no debería estar enmarcada en el Capítulo VII de las Naciones Unidas y que Haití se encuentra bajo un gobierno de facto pues el Presidente, que había sido electo democráticamente, fue destituido. En lugar de ayudar militar, sostiene el Frente Amplio, lo que Haití necesita es más ayuda social y económica.

El tratamiento en la Cámara de Representantes continúa en la sesión del 16 de junio de 2004, donde 52 diputados en 95 presentes votan afirmativamente el proyecto. De este modo, la ley N° 17785 dispuso la salida del país de un contingente militar para la participación en MINUSTAH, a partir del 1° de junio de 2004, previendo relevos totales o parciales en un lapso de entre seis y nueve meses.

Gráficos 2 y 3



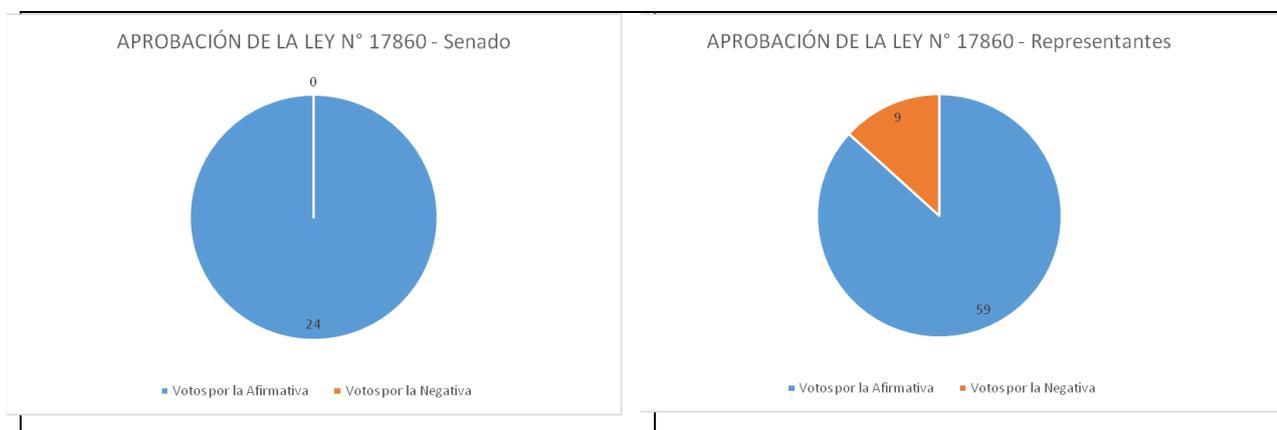
Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 2 y 16 de junio de 2004.

Como puede apreciarse en los Gráficos 2 y 3, la aprobación de la Ley N°17785 que autorizaba la participación de tropas uruguayas en MINUSTAH, no fue una tarea simple

para el Poder Ejecutivo, ya que la oposición del Frente Amplio fue muy fuerte y los votos favorables para la aprobación del proyecto apenas superaron el mínimo requerido.

Debido a la situación de inestabilidad que atravesaba Haití, se necesitó un número mayor de tropas con el fin de estabilizar social y políticamente al territorio, y para ello se solicitó a Uruguay un incremento de efectivos. Por esa razón, el 8 de diciembre de 2004, el Poder Ejecutivo debió enviar un nuevo proyecto de ley al Parlamento, el cual es rápidamente aprobado en el Senado por unanimidad (24 votos en 24 presentes).

Gráficos 4 y 5



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 8 y 15 de diciembre de 2004.

Los datos presentados en los Gráficos N°4 y N°5 llaman la atención, dada la oposición mostrada por el Frente Amplio en el tratamiento del primer proyecto de ley. Como podrá observarse, la resistencia de este partido al envío de tropas disminuyó radicalmente y ese cambio estuvo seguramente influido por el resultado de la elección nacional de octubre de 2004, donde el Frente Amplio conquistó la Presidencia de la República y obtuvo una mayoría legislativa en ambas cámaras. La votación parlamentaria mostró un apoyo unánime al proyecto en el Senado (24 senadores en 24 presentes) y una votación mayoritaria favorable en la Cámara de Representantes (59 diputados en 68 presentes). Si bien en la cámara baja no se alcanzó unanimidad, en el plenario las críticas del Frente Amplio hacia el proyecto no fueron tan duras como en junio y ello se vio reflejado a la hora de votarlo. Hasta este momento, como plantea Hall (1989, 1993), de un cambio de segundo orden, ya que un régimen existente (en este caso el último gobierno del Partido Colorado), toma una decisión estratégica, que en este caso es impulsar un proyecto de ley que promueva la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, estableciendo así

un cambio en la Política Exterior uruguaya, iniciado en el mes de junio de ese año con la aprobación del primer proyecto de ley que habilitó la salida de las tropas uruguayas hacia Haití.

El año 2005 marcó el cambio del partido en el gobierno (salía el Partido Colorado y entraba el Frente Amplio), lo cual trajo consigo un cambio de postura de la izquierda respecto a la participación de Uruguay en MINUSTAH. El Frente Amplio, que como oposición en 2004, estaba completamente en contra del envío de tropas a Haití, pasó a defender la participación en las Misiones de Paz. Y tal es así, que a poco de haber asumido el gobierno, se solicitó al Parlamento un nuevo incremento de efectivos militares en territorio haitiano. Aquí comienza el cambio del tercer orden mencionado por Hall (1989, 1993), ya que el Frente Amplio que antes se oponía a esta política, comienza a impulsarla una vez que ocupa el gobierno.

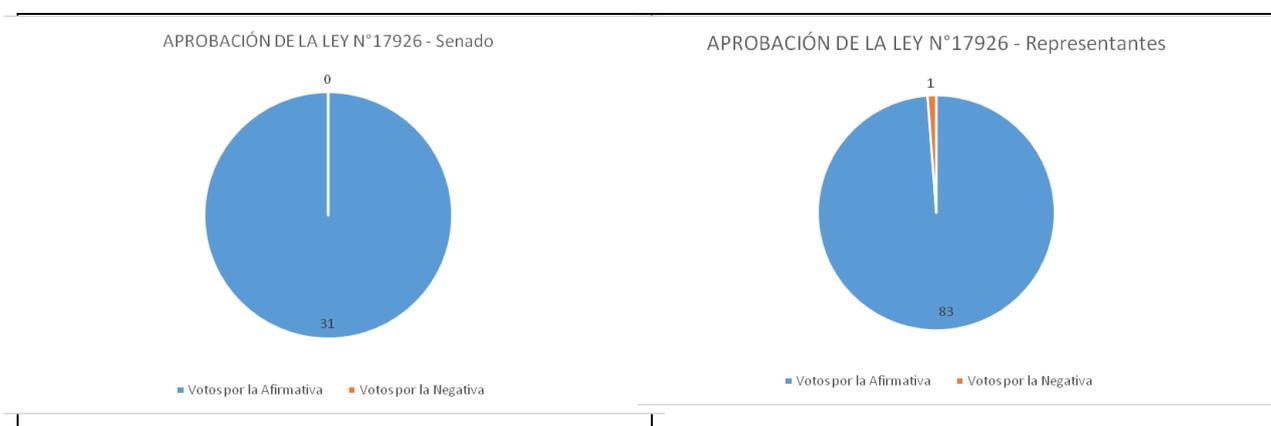
El cambio de posición del Frente Amplio fue fuertemente criticado por los partidos tradicionales, que ahora ocupaban la oposición. El Frente Amplio justificó el cambio diciendo que la situación internacional había cambiado y que esperaban que el CARICOM propusiera una solución a la problemática de Haití (aunque esto no sucedió). Además, el gobierno utilizó el argumento de que en Haití se estaban generando condiciones para que en el año siguiente (2006) se realizaran elecciones presidenciales libres.

El nuevo proyecto de ley para incrementar el número de efectivos que componen el contingente militar uruguayo desplegado en MINUSTAH, fue tratado y aprobado por la Cámara de Senadores el 29 de noviembre del 2005 con el apoyo unánime de los 31 senadores (ver Gráfico N°6). El proyecto pasó a ser rápidamente considerado por la Cámara de Representantes el 1° de diciembre del 2005 y en esa sesión se produjo un hecho político culminante, producto del cambio de posición respecto al envío de tropas a Haití. En esta sesión, pese a que la bancada del Frente Amplio había acordado votar disciplinadamente el proyecto, el diputado Guillermo Chifflet (representante por Montevideo de la lista 90, Partido Socialista) comunicó la renuncia a su banca en el Parlamento. Su argumentación sostenía que la posición adoptada por el Frente Amplio iba contra sus principios. La voluntad de la bancada de actuar en forma cohesionada no le permitía expresar su posición ni la de las personas que él representaba. Aunque Chifflet

argumentó en contra, su voto debía ser favorable o debía solicitar licencia para que su suplente ingresara a sala y votara a favor; por esta razón, luego de anunciar su renuncia, se retiró de la sala para que su voto no fuera en contra de la disciplina partidaria.

En el 2005 además, comenzaron a llevarse adelante reuniones entre los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, acordando posiciones respecto a MINUSTAH y la participación de estos países latinoamericanos. Este tipo de reuniones se conoció como Grupo 2X4; y marcaron un antes y un después en la Política Exterior uruguaya.

Gráficos 6 y 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 29 de noviembre y 1° de diciembre de 2005

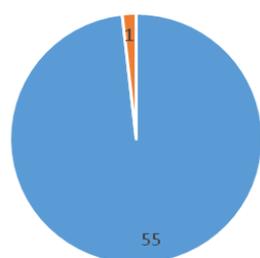
Como plantea Torres Espinosa (2001), el Frente Amplio, a la hora de tomar la decisión de seguir apoyando la participación de las tropas uruguayas en Haití, debió evaluar las consecuencias que tendría para la política exterior uruguaya, mantener su oposición respecto a este tema, por lo que optó por continuar impulsando su participación en MINUSTAH. Esto llevó a lo que Saavedra Echeverry (2011), tomando a Thelen (1999), llama conversión; y durante el primer gobierno del Frente Amplio, la MINUSTAH pasó a ocupar un papel central en la política exterior del gobierno, ya que el país contribuye con un gran número de efectivos que va en aumento a lo largo del período.

Además, en diciembre de 2005 se llevan a cabo elecciones en Haití, resultando electo René Preval, lo cual significaba un gran paso hacia la institucionalización del país con vistas a consolidar su autonomía como Estado independiente. El 27 de marzo de 2006, el Presidente de Haití solicitó ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, renovar

el apoyo de MINUSTAH pues esa misión contribuye, en palabras de René Preval a “mejorar la seguridad en el país”. Es decir que la MINUSTAH, al proporcionar ciertas medidas de seguridad, garantizaba al Presidente un grado considerable de gobernabilidad. A mediados del año siguiente, el Poder Ejecutivo uruguayo envía al Parlamento un nuevo proyecto de ley solicitando otro incremento del número de efectivos de las Fuerzas Armadas. El proyecto comenzó a tratarse en la cámara de Representantes y como muestra el Gráfico N°8, fue aprobado por 55 diputados en 56 presentes. En el Senado, el tratamiento fue rápido. El 4 de julio de 2006, la Comisión de Defensa Nacional elevó al plenario el proyecto y al día siguiente, fue aprobado por el voto unánime de todos los senadores (26 en 26 presentes) y se transforma en la ley N°17992.

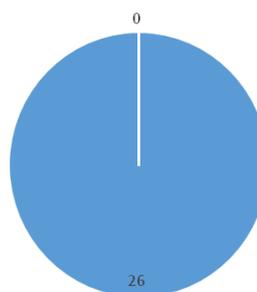
Gráficos 8 y 9

APROBACIÓN DE LA LEY N°17992 - Representantes



■ Votos por la Afirmativa ■ Votos por la Negativa

APROBACIÓN DE LA LEY N°17992 - Senado

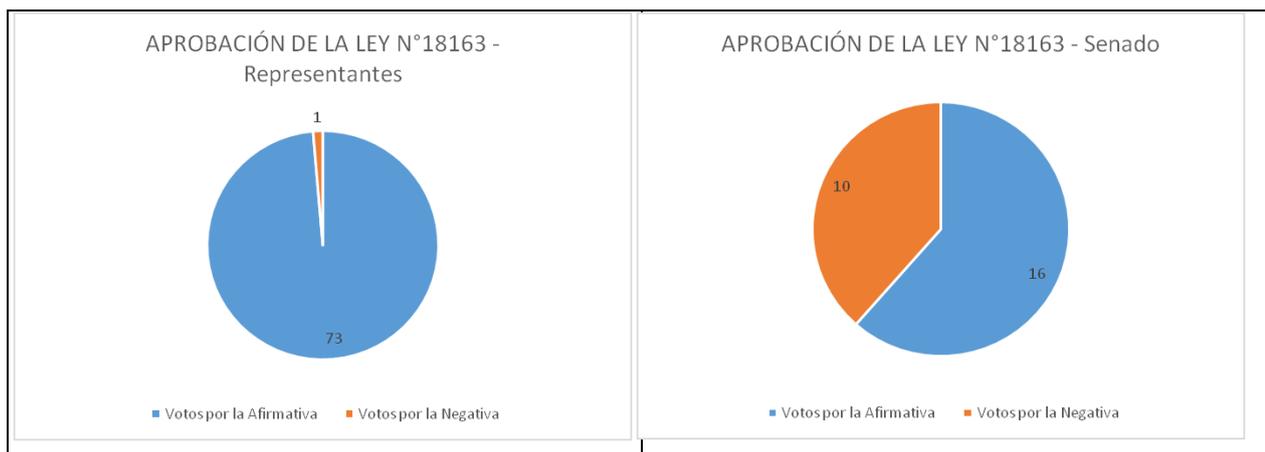


■ Votos por la Afirmativa ■ Votos por la Negativa

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 14 de junio y 5 de julio de 2006

En el año 2007, se aprueban dos nuevas leyes referidas a la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en MINUSTAH. La primera (ley N°18163) era una prórroga del plazo establecido en la ley N°17992 por 150 (ciento cincuenta) días; la segunda (ley N°18225), era una prórroga de las leyes N°17992 y N°18163 hasta el 31 de diciembre de 2008.

Gráficos 10 y 11



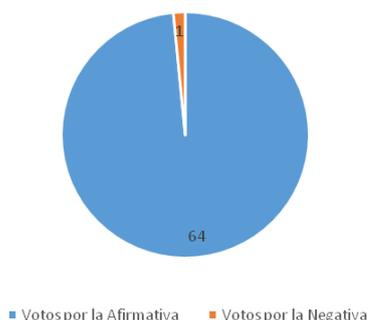
Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 17 y 26 de julio de 2007

El 17 de julio de 2007 comienza a discutirse el primer proyecto en la Cámara de Representantes. Como muestra el Gráfico N° 10, el mismo consigue la aprobación con el apoyo de 61 diputados en 62 presentes. En la Cámara de Senadores, el proyecto fue tratado en forma urgente y como se aprecia en el Gráfico N°11, terminó siendo sancionado por votación dividida (16 en 26).

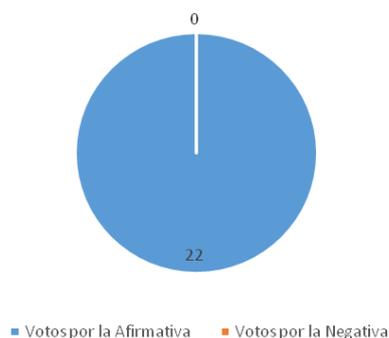
Por tanto, mientras la Cámara de Representantes votó el proyecto casi por unanimidad, en el Senado se produjo una votación dividida. La discusión en la Cámara de Representantes estuvo centrada en el hecho de que la oposición consideraba la propuesta de 150 días como insuficiente, ya que en otras ocasiones las prórrogas habían alcanzado el lapso de un año. Votando ese proyecto existían grandes probabilidades de que cuando transcurrieran los 150 días, se debiera solicitar una nueva prórroga. A pesar del desacuerdo, el plenario votó en forma casi unánime, pero ello no sucedió en el Senado. En esa cámara, la discusión fue más álgida y la votación terminó siendo dividida, aprobándose el proyecto por apenas algo más del 50% de los votos.

Gráficos 12 y 13

APROBACIÓN DE LA LEY N° 18225 - Representantes



APROBACIÓN DE LA LEY N° 18225 - Senado



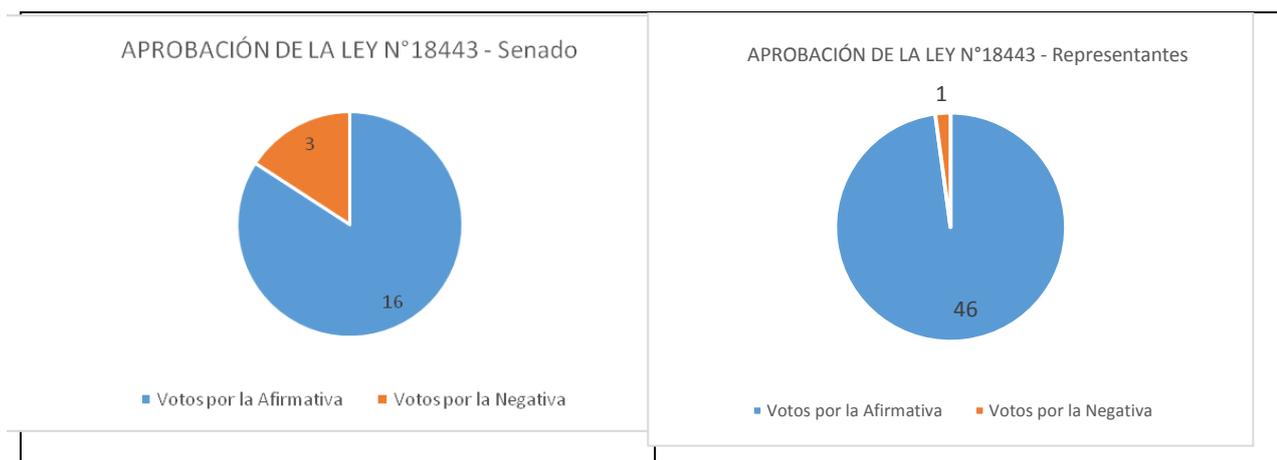
Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 28 de Noviembre y 12 de Diciembre de 2007

Transcurrido el tiempo que establecido en la ley N°18163 de prórroga por 150 días, ocurrió lo que la oposición había presagiado. El Poder Ejecutivo debió enviar un nuevo proyecto que ingresó al Parlamento en diciembre de 2007. En esta ocasión, la prórroga para la permanencia de las tropas uruguayas en Haití fue solicitada por un año (hasta el 31 de diciembre de 2008). Como puede apreciarse en el Gráfico N°12, el proyecto fue analizado en una primera instancia por la Cámara de Representantes, que lo aprobó con 64 de 65 votos, y luego por el Senado que lo aprobó por unanimidad (22 en 22). En esa última instancia, fue presentado un informe de los avances producidos en Haití en materia de estabilidad y seguridad gracias a la contribución de MINUSTAH.

Otra característica que debe destacarse del año 2007, es la creación del Grupo 2X9, el grupo integrado por los viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, que se creó en 2005, integrado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se amplió para que otros países latinoamericanos pudieran participar; los países que integran el Grupo 2X9 son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Este grupo se reúne periódicamente con el objetivo de reafirmar el compromiso con MINUSTAH.

En el año 2008, nuevamente es tratado un proyecto que da prórroga a la participación de los efectivos militares uruguayos en MINUSTAH (hasta el 31 de diciembre de 2009). El 19 de noviembre de 2008 se aprueba el proyecto de ley en la Cámara de Senadores con 16 votos a favor sobre 19 presentes; y el 9 de diciembre, se convierte en ley (N°18443) con el voto de 46 diputados en 47 presentes.

Gráficos 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 19 de noviembre y 9 de diciembre de 2008

Cabe señalar que en estas instancias, no se dieron grandes debates sobre el tema aprobándose las prórrogas sin cuestionar las razones por las que Uruguay participaba en la misión de paz.

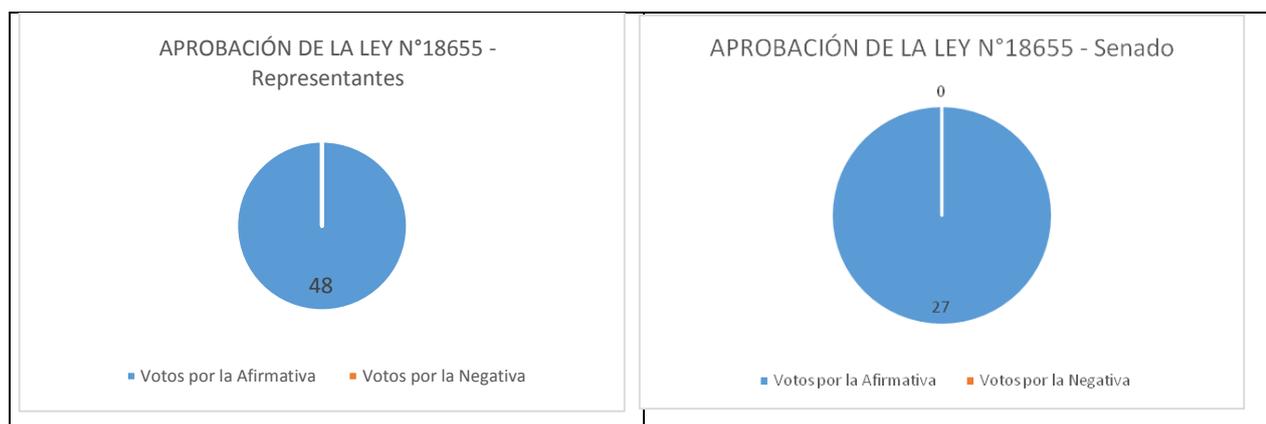
En el año 2009, tuvo lugar en Haití un accidente fatal donde un avión de la Fuerza Aérea Uruguaya se estrelló, dejando once fallecidos, integrantes del grupo de observación y vigilancia de la MINUSTAH, de los cuales seis eran militares uruguayos y cinco jordanos. Este incidente, no tuvo pronunciamientos en el Parlamento Uruguayo, en el año 2009 no se debatió ningún proyecto de Ley respecto a MINUSTAH. Esta situación fue duramente criticada por un Mensaje de la 36 *“HAITÍ, SEIS MUERTOS URUGUAYOS, El único responsable es el gobierno del Frente Amplio”*, del 10 de octubre del 2009, allí se plantea que si los legisladores tuvieran un poco de conciencia levantarían el receso y pedirían un informe de las causas del accidente, además se manifiesta la falta de capacidad operativa de la Fuerza Aérea para volar. También se critica duramente a la izquierda uruguaya, ya que consideran inconcebible que envíen a soldados uruguayos a ocupar el territorio haitiano.

En las Actas y Diarios de Sesiones del Parlamento no aparecen asuntos referidos a MINUSTAH, pues en ese año (2009), se realizan elecciones nacionales en el país. El Frente Amplio retiene la presidencia y la mayoría en ambas cámaras y el tema de la

participación uruguaya en la Misión de Paz en Haití no forma parte de la campaña electoral.

El 1° de marzo de 2010 asume José Mujica como Presidente de la República pero antes, el 18 de febrero, ingresa al Parlamento un nuevo proyecto sobre la participación de Uruguay en MINUSTAH. La situación internacional ha cambiado nuevamente y en particular, la situación de Haití, dado el terremoto que asoló al país y destruyó a sus principales ciudades en enero de 2010. "El Parlamento se ha derrumbado. La oficina de impuestos se ha derrumbado. Las escuelas se han derrumbado. Los hospitales se han derrumbado" afirmó el primer ministro Préal, y dijo que la cifra de muertos era "inimaginable" <http://universobservado.blogspot.com.uy/2012/06/terremoto-de-haiti-2010.html>

Gráficos 16 y 17



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 17 de marzo y 6 de abril de 2010

El proyecto mencionado es aprobado por unanimidad en el Senado el 17 de marzo de 2010 (27 senadores en 27 presentes) y el 6 de abril en la Cámara de Representantes, donde obtiene por vez primera el respaldo unánime de todos los diputados (48 en 48 presentes). La ley N°18655 prorrogó la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en MINUSTAH hasta el 31 de diciembre de 2010, y además se incrementó el número de efectivos militares participantes.

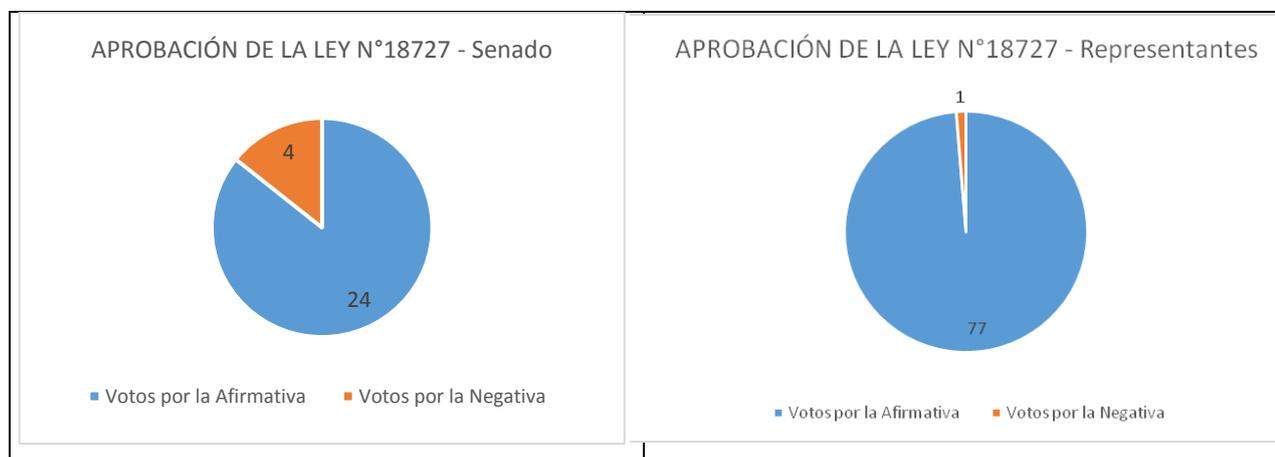
Como puede apreciarse, los Gráficos N°16 y 17 muestran que en ambas cámaras se aprobó el proyecto por unanimidad, esto podría deberse a que dada la situación de Haití, tanto el oficialismo como la oposición consideraron que el mejor camino para colaborar con Haití era no oponerse a este proyecto. Después del 12 de enero del 2010, Haití se

convierte en el país más pobre de América Latina, por lo que es incluido en el programa del FMI y BM para los países en vías de desarrollo altamente endeudados; ya que el 80% de la población se encuentra ubicada por debajo de la línea de pobreza. *“Haití se convierte en lo que queda de un país devastado en el que social, económica y políticamente se debe volver a empezar”* (Calienzo, Chiaramonte, Burtnik, Mercado (2011):13). Y se estima un período de 10 años para su reconstrucción.

Políticamente, *“en el mes de noviembre tienen lugar unas controvertidas elecciones presidenciales que no arrojan ganador en primera vuelta. La segunda vuelta, programada para enero del 2011, es cancelada y el candidato oficialista, Jude Celestin, se retira de la carrera presidencial. Tal accionar es recomendado por la OEA tras considerar que durante la primera ronda tiene lugar el fraude electoral. Así Haití se encuentra a la fecha sumido en una nueva y profunda crisis político – electoral que debe entenderse como parte de un complicadísimo proceso de (re)construir un país y una sociedad que cargan con una amarga historia, que vive un presente devastador y frustrante y que ha llegado a creer – y no sin motivos – que está maldito”* (Calienzo, Chiaramonte, Burtnik, Mercado (2011): 14).

Como ocurría cada año, la prórroga que autoriza a los integrantes de las FFAA uruguayas a participar de MINUSTAH vencía con la finalización del año, por lo cual el 15 de diciembre de 2010, el Senado volvió a tratar un proyecto de ley que solicitaba una nueva prórroga. La votación en esa instancia fue de 24 senadores a favor sobre 28 presentes. La Cámara de Representantes lo votó el 27 de diciembre de 2010 con el apoyo de 77 diputados sobre 78 presentes.

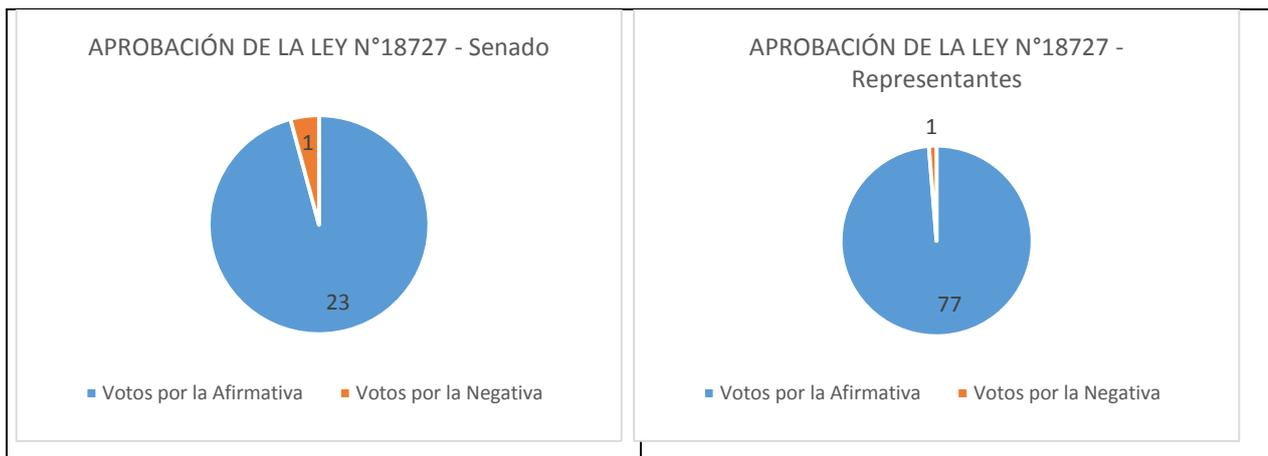
Gráficos 18 y 19



En julio del año 2011 ocurre un incidente con efectivos de la Armada Uruguaya y un joven haitiano, dicho joven denuncia haber sido violado por un grupo de marineros uruguayos, según una nota de terra.com "Marinos uruguayos acusados de abuso a joven haitiano vuelven hoy a su país" del 16 de setiembre del 2011, esta situación generó que aumentara el rechazo por parte del pueblo haitiano hacia la intervención de MINUSTAH en el territorio, llevando adelante numerosas manifestaciones. En este caso el gobierno uruguayo pidió disculpas al pueblo haitiano y garantizó que los efectivos militares implicados, que serían repatriados, serían castigados con las máximas sanciones.

A pesar de la situación desfavorable que se dio en Haití para la MINUSTAH y las FFAA uruguayas, en el año 2011, la prórroga para la permanencia de Uruguay en MINUSTAH continúa siendo tratada casi como un trámite administrativo. El 29 de noviembre, la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores aprueba el proyecto y el plenario lo trata los días 7 y 13 de diciembre. Como se muestra en el Gráfico N°21, la votación mostró el apoyo de 23 senadores en 24 presentes. El 14 de diciembre, el proyecto de ley pasa a ser considerado por la Cámara de Representantes, y resulta aprobado por unanimidad (66 en 66).

Gráficos 20 y 21

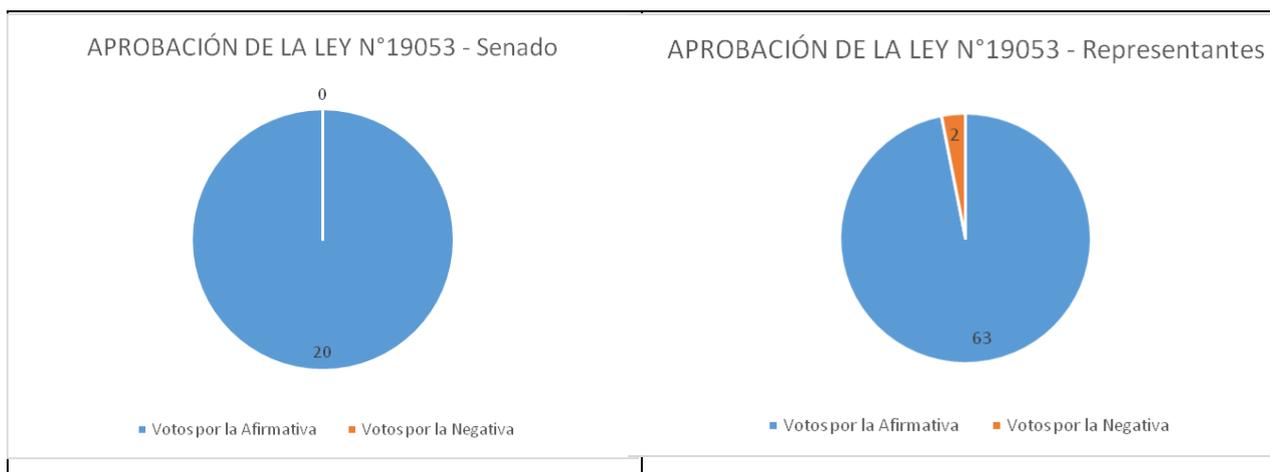


Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 29 de noviembre y 14 de diciembre de 2011

El 5 de diciembre de 2012 llega a la Cámara de Senadores un mensaje del Poder Ejecutivo que acompaña un nuevo proyecto que solicita la prórroga para la permanencia del

contingente uruguayo en MINUSTAH hasta el 31 de diciembre de 2013. El 20 de diciembre de 2012, se presenta al Senado un informe sobre el desempeño de MINUSTAH, y el proyecto es aprobado por unanimidad con 20 de 20 votos. El 27 de diciembre de 2012 es considerado por la Cámara de Representantes, luego de una extensa discusión sobre la situación haitiana y el desempeño de las Fuerzas Armadas uruguayas en MINUSTAH, el proyecto es aprobado con 63 de 65 votos. Es aprobada la ley N°19053.

Gráficos 22 y 23



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 5 y 27 de diciembre de 2012

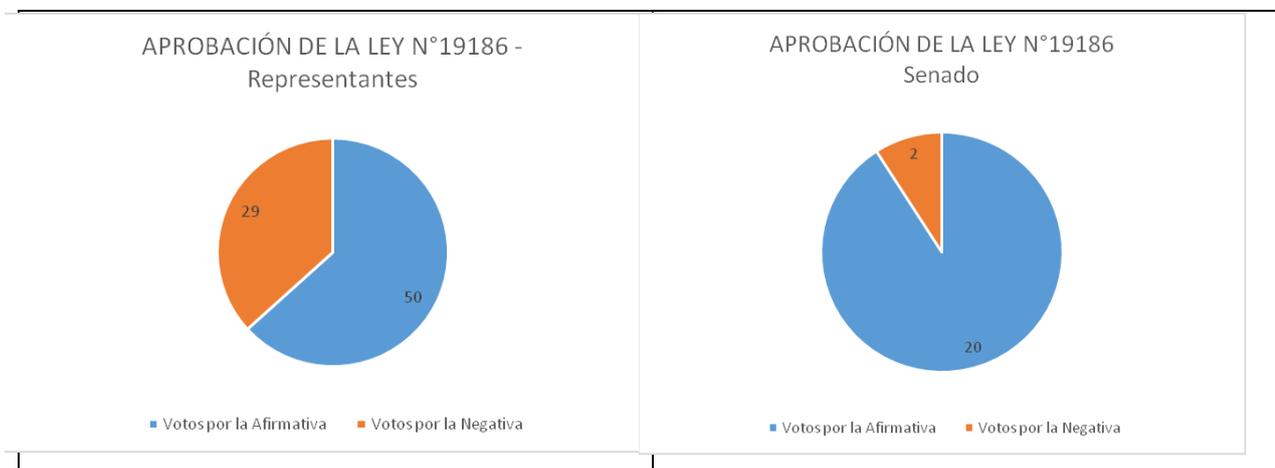
Como muestran las votaciones ilustradas en los gráficos, luego de que el Frente Amplio asumió el gobierno en el año 2005, los proyectos fueron aprobados por una amplia mayoría. En diciembre de 2013, además de aprobarse una nueva prórroga para extender el plazo de las tropas uruguayas en Haití, se pone en consideración un nuevo proyecto referente a MINUSTAH: el repliegue de las tropas uruguayas.

El proyecto se divide en tres artículos, el primero de ellos solicita la prórroga de las tropas uruguayas hasta el 30 de abril de 2014. El segundo señala que a partir del 30 de abril de 2014 comenzará el repliegue de tropas hasta alcanzar una reducción del 30%. El tercer artículo establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda reducir, aún más, el número de efectivos desplegados en Haití en el período de tiempo establecido.

El 18 de diciembre de 2013 el proyecto es considerado por la Cámara de Representantes, donde la oposición desarrolla una server crítica a sus contenidos, principalmente al segundo y tercer artículo por considerarlos inoportunos dada la situación de Haití. Como

se muestra a continuación en el Gráfico N°24, el proyecto es aprobado por 50 diputados en 79 presentes en la cámara baja. El 23 de diciembre el proyecto es aprobado en el Senado con 20 votos en 22 presentes.

Gráficos 24 y 25

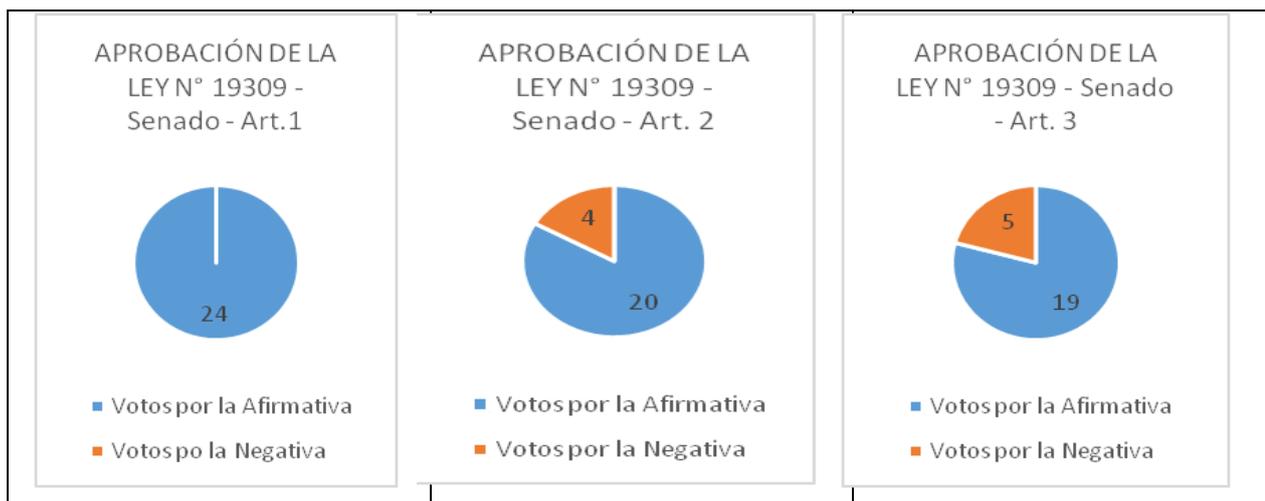


Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 18 y 23 de diciembre de 2013

En el año 2014, se solicita nuevamente una prórroga de la participación de las tropas uruguayas en MINUSTAH, pero también se añade la voluntad de realizar una considerable reducción del número de efectivos desplegados en el territorio haitiano. Se solicita que a partir del 28 de febrero de 2015 se reduzcan las tropas a 250 efectivos y en segundo lugar, que se prorrogue su permanencia hasta el 31 de diciembre de 2015. En un tercer artículo se solicita que se brinde al Poder Ejecutivo la potestad de reducir el número de efectivos desplegados dentro del período establecido.

El 29 de diciembre de 2014 se analiza el proyecto de ley en el Senado y resulta duramente criticado por la oposición debido a que plantea otorgar la competencia de reducir el número de efectivos al Poder Ejecutivo, cuando esta debería ser una competencia del Poder Legislativo. En la votación del articulado se observa unanimidad en torno al primer artículo (24 en 24) y votaciones divididas en los dos siguientes (20 de 24 y 19 de 24).

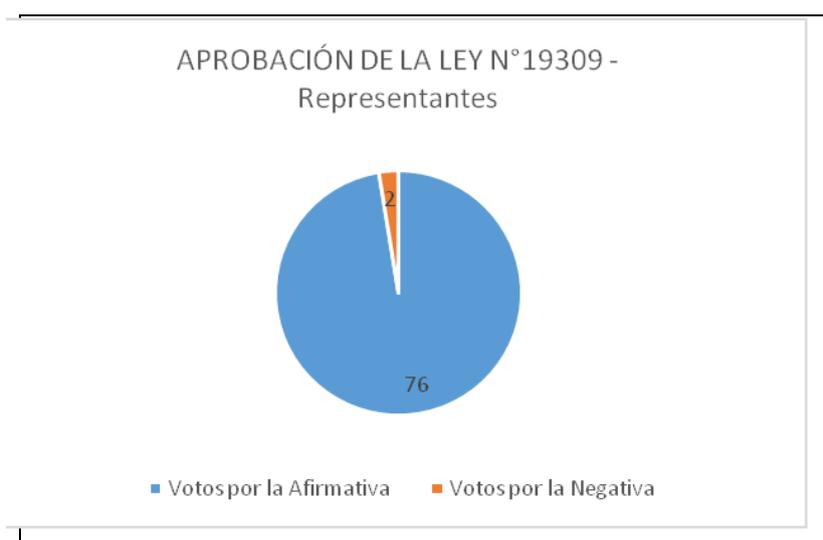
Gráficos 26, 27 y 28



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de la Sesión de la Cámara de Senadores del 29 de diciembre de 2014

En la Cámara de Representantes, el proyecto se aprueba con el respaldo de 76 votos en 78 presentes. Los resultados de la sanción definitiva de la ley N°19309 pueden apreciarse en el Gráfico N°29. A pesar de la aprobación del proyecto, en esta sesión de la Cámara de Representantes, se da un caso similar al del 2005, cuando el diputado Guillermo Chifflet renunció a su banca. El diputado oficialista Luis Puig (representante por Montevideo, sector PVP) renunció a su banca por estar en desacuerdo con que se siga prorrogando la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH. En su opinión, las tropas uruguayas deberían retirarse inmediatamente del territorio de Haití.

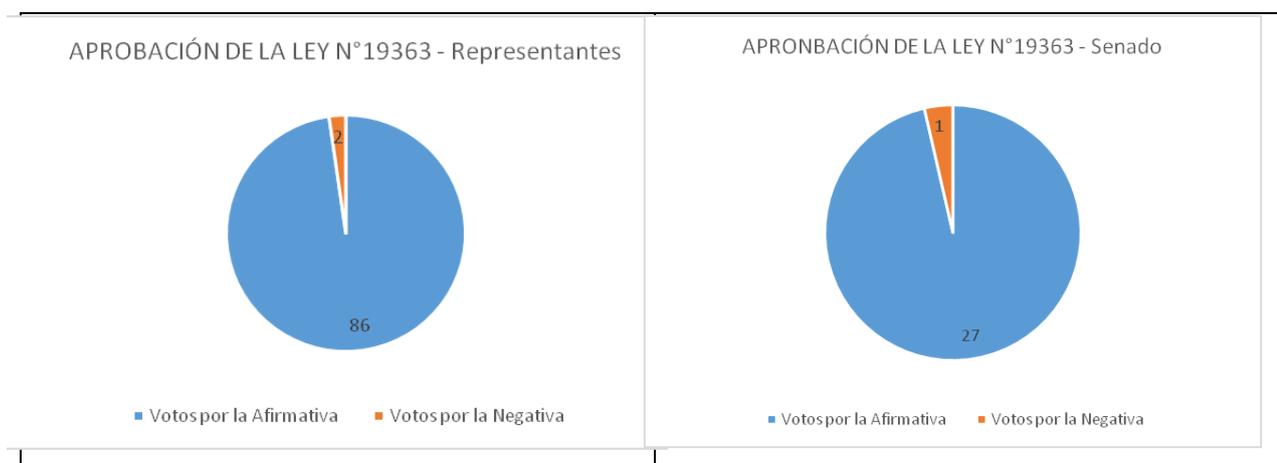
Gráfico 29



Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de la Sesión de la Cámara de Representantes del 29 de diciembre de 2014 donde se trató la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH

En el año 2015, se cuestionó si ya era el momento de replegar las tropas o dar una nueva prórroga. Luego de una larga discusión sobre el tema, el Parlamento volvió a aprobar una nueva prórroga de la participación de las Fuerzas Armadas en la MINUSTAH hasta el 31 de diciembre de 2016. El debate se procesó en la Cámara de Representantes, el 21 de diciembre de 2015 y el proyecto consiguió un apoyo unánime de 86 diputados presentes. El 22 de diciembre el proyecto consiguió su aprobación en el Senado con 27 votos favorables en 28 presentes. La ley N°19363 es aprobada.

Gráficos 30 y 31



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del 21 y 22 de diciembre de 2015

En el período de estudio señalado se han podido identificar tres etapas en la forma de discutir el tema por parte del Parlamento. El primero es entre los años 2004 y 2005 donde comienza a instalarse la Misión y tiene mayor auge la discusión entre los partidos políticos. Los partidos tradicionales apoyan la misión y el Frente Amplio se opone. El triunfo electoral de este partido, abre paso a una nueva etapa.

El segundo momento se extiende entre los años 2005 y 2012. Al principio las discusiones se centran en el cambio de postura del Frente Amplio, pero llama poderosamente la atención como la discusión va cambiando desde una perspectiva sustantiva -que lleva incluso a Chifflet a renunciar a su banca- a transformarse en una especie de trámite administrativo, donde los debates son anodinos y sin grandes argumentos. Incluso, transcurre todo un año (2009) sin que se trate el tema en el Parlamento, siendo que los efectivos militares continuaban desplegados en el exterior y la prórroga vencía el 31 de diciembre de ese año.

En el año 2010, se produce un cambio de autoridades en el país y algunas bancas pasan a ser ocupadas por nuevos representantes, a lo que se suma la catástrofe del terremoto en Haití. Ese año, se votan dos leyes y el espectro político aparece unido en la idea de mantener las tropas. Los siguientes dos años, el tratamiento parlamentario vuelve a ser un mero trámite administrativo, salvo en el caso de algunos legisladores del oficialismo que reclaman que se debería apoyarse a Haití no solo en el plano militar, sino también en el plano social y económico, para que puedan consolidarse como un Estado y pueda fortalecer sus instituciones.

La última etapa parece iniciarse en 2013, donde los partidos políticos continúan aprobando proyectos de ley para enviar tropas uruguayas a Haití, se siguen presentando informes sobre la situación de ese país, pero comienza a plantearse la salida de Uruguay de MINUSTAH. Aparece entonces la idea de procesar un repliegue gradual de las tropas uruguayas del territorio haitiano donde el Parlamento discute su conveniencia y sobre todo la forma de procesarla.

3- PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE SU POSICIÓN FRENTE A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA URUGUAYAS EN MINUSTAH

A continuación se realizará una breve descripción de la posición y argumentos de los partidos políticos con respecto a la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH.

Los partidos tradicionales, Partido Colorado y Partido Nacional, siempre apoyaron la intervención de Uruguay en esta Misión de Paz de la ONU, y el Partido Independiente en cambio, siempre se manifestó en contra. El gran cambio lo procesa el Frente Amplio, que en un primer momento estaba en contra y a partir del 2005, cuando asume el gobierno, pasa a estar a favor de la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH.

Argumentos del Partido Colorado

El Partido Colorado fue quien impulsó el primer proyecto de ley en su último año de ejercicio del gobierno. Siempre estuvo de acuerdo con la participación de las FFAA uruguayas en las Misiones de Paz de la ONU. Los miembros del Partido Colorado consideraban que Haití era un pueblo con deseos de superarse y alcanzar un desarrollo, y que Uruguay no puede quedarse de brazos cruzados ante la posibilidad de colaborar a través de MINUSTAH.

Según el Senador Singer, en el debate del primer proyecto de ley para autorizar la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, existen varias razones para apoyar este proyecto: *“En primer lugar estamos respaldando a las Naciones Unidas que han resuelto, democráticamente, enviar una misión de paz a Haití para ayudar al pueblo haitiano y no para someterlo. En segundo término, creo que sería tratar de torcer la vista hacia un costado, decir “que los haitianos se arreglen; allá ellos con sus problemas”, y no atender la convocatoria de las Naciones Unidas cuando, en realidad, tendríamos que decir que estamos dispuestos porque, además, nuestras Fuerzas Armadas tienen experiencia en misiones de esta naturaleza. Debemos tener en cuenta que se trata de una misión de ayuda para tratar de que los haitianos puedan reencontrar el camino que necesitan y que poco a poco puedan salir de la situación que están viviendo. Esto no tiene nada que ver con todo lo demás y es necesario – por no decir indispensable – tratar de ayudar a Haití por todos los medios – económicamente hablando – para que esa gente no se esté muriendo de hambre”*. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 2 de junio de 2004: 197).

El argumento central de este partido, es que Haití está atravesando un momento muy desfavorable, que es un pueblo que históricamente ha sufrido y que, dada la trayectoria que tienen las FFAA uruguayas en cuanto a su participación en otras Misiones de Paz de la ONU, no pueden rechazar la oportunidad de contribuir.

A pesar de estos argumentos, en el período de estudio, tanto los Representantes como los Senadores colorados, desarrollan pocas intervenciones en los debates de los proyectos que preveían aumentar el número de efectivos o los que dan prórroga a la permanencia de las tropas uruguayas en el territorio haitiano.

Luego de la victoria electoral del Frente Amplio, cuando el Partido Colorado pasa a la oposición, continúa apoyando la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, ya que considera que es el camino correcto. Como plantea el diputado García Pintos, en la Sesión de la Cámara de Representantes del 1° de diciembre de 2005, *“La inmensa mayoría de los niños del pueblo haitiano está padeciendo las peores cosas que puede padecer un pueblo: el hambre, la enfermedad, la discriminación y por supuesto el genocidio a manos de sus propios integrantes. Lógicamente, debemos extender la mano. ¿Lo podemos hacer desde el punto de vista económico? No. ¿Lo podemos hacer desde el punto de vista humanitario? En este caso si. Dentro de esa logística especial que plantean las Naciones Unidas. (...) Por lo tanto, creo que autorizar en el día de hoy la salida de tropas hacia Haití implica un sentimiento humanitario del pueblo uruguayo. No estamos dando poca cosa; estamos dando una línea para que se interponga entre la gente que sufre y la gente que hace sufrir a la gente que sufre. Para eso está esta misión de paz de las Naciones Unidas: para evitar que entre los propios haitianos se sigan matando de la manera como lo están haciendo. (...) Para ser coherentes, creo que debemos dar nuestro voto afirmativo a este proyecto de ley para seguir profundizando la solución que necesita Haití”*. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 1° de diciembre de 2005: 27, 28).

El Partido Colorado votó favorablemente los proyectos de ley que establecen la prórroga de la misión a excepción del comentado proyecto de los 150 días del año 2007, ya que consideraban que la prórroga debería ser por un año. Como lo expuso el diputado García Pintos en la Sesión de la Cámara de Representantes del 17 de julio de 2007 *“vamos a votar el proyecto del Poder Ejecutivo, que establece el plazo de un año, y si los votos no están, vamos a votar la propuesta alternativa de cinco meses, que – reitero – no es la mejor, no es la ideal, pero lo peor de todo sería que diéramos un paso que nos dejara muy mal parados, dejando de contribuir a la causa haitiana, a la recuperación de ese pueblo hermano que está verdaderamente destrozado (...)”*. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 17 de julio de 2007: 26).

Sus integrantes continúan votando afirmativamente los proyectos que presenta el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en los últimos años, los colorados han manifestado enfáticamente su desacuerdo con la idea de disminuir el número de efectivos desplegados en el territorio haitiano, así como también con la propuesta del repliegue de las tropas uruguayas de la

MINUSTAH, en la que el Frente Amplio ha insistido cada vez con mayor énfasis. Como plantea el senador Viera en la sesión del Senado del 29 de diciembre de 2014 *“Entendemos que el país debe continuar aportando a estas Misiones de Paz, e incluso a nuevas Misiones que estarían estableciéndose por parte de las Naciones Unidas. La reducción de la cantidad de efectivos militares que hemos acompañado en este caso – tal como lo establece el artículo 2º.- tiene que ver con entender que el caso de Haití es un caso particular, en donde hay una decisión tomada por parte de Naciones Unidas. Aclaro que dentro de ese marco – que es en el que intervenimos – acompañamos la decisión de ese organismo y votamos la reducción, en este caso en particular, pero reafirmamos nuestra posición favorable a la participación de Uruguay en otras Misiones de Paz”*. (Diario de Sesiones del Senado del 29 de diciembre de 2014: 217).

Argumentos del Partido Independiente

El Partido Independiente se opuso a la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH en todos los períodos. Sus integrantes consideran que la participación de efectivos militares uruguayos en el territorio haitiano, rompe con la tradición de política internacional que históricamente mantuvo Uruguay, ya que la participación en esta Misión de Paz va en contra del Principio de No intervención y la Autodeterminación de los pueblos.

Otra de las razones que llevan a que los miembros del Partido Independiente se oponga a la participación en la misión consiste en el hecho de que las FFAA uruguayas estarían dirigidas por un comandante extranjero.

Como plantea Posada en la Sesión de la Cámara de Representantes del 27 de diciembre del 2012 *“El Partido Independiente no votó la primera vez que se dispuso un envío de tropas a Haití y lo hicimos porque entendimos que no había estabilidad institucional que diera pie a una decisión soberana de ese país, y que en todo ese proceso en el que se dispone la primera participación y la creación de la Minustah había habido una notoria incidencia de Estados Unidos en la conformación de estos contingentes que, por otra parte – es el otro hecho que marcamos oportunamente fundando nuestro voto contrario – representaba participar en este ámbito bajo el mando de las tropas de la República Federativa de Brasil. Este hecho, por lo menos a nuestro juicio, supone un inconveniente*

importante en atención a lo que debe ser la estrategia soberana de nuestro país con relación a sus Fuerzas Armadas”. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 27 de diciembre del 2012: 31).

En la mencionada Sesión de la Cámara de Representantes, Posada también plantea como argumento en contra de la prórroga de la permanencia de las FFAA uruguayas en Haití, dado que miembros del oficialismo han presentado denuncias respecto a la violación de derechos humanos en Haití, *“las denuncias que se hicieron en este ámbito parlamentario están marcando claramente la existencia de hechos de corrupción en el desarrollo de esa misión, en particular en Haití. En cualquier caso esos hechos deberían ser investigados y es el Poder Ejecutivo el que tiene los elementos como para plantear esa investigación y arribar conclusiones al respecto”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 27 de diciembre del 2012: 32).

En base a estos argumentos, los integrantes del Partido Independiente mantuvieron su postura opositora y han votado por la negativa cada uno de los proyectos presentados, tanto los promovidos por el Partido Colorado en su último año de gobierno, como los presentados por el Frente Amplio.

Argumentos del Partido Nacional

Todos los integrantes del Partido Nacional se han manifestado a favor de la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, ya sea votando los proyectos que autorizaban la salida del país de tropas uruguayas para que participen en la Misión de Paz de la ONU, ya sea votando los proyectos que autorizaban un aumento del número de efectivos militares.

A partir de que el tema MINUSTAH aparece en la agenda pública, sus integrantes han confrontado con la posición asumida por el Frente Amplio; principalmente cuando este partido dejó de ser oposición y pasó al gobierno, cambiando su posición inicial. En tal sentido, los legisladores nacionalistas resaltaron las contradicciones de los miembros del Frente Amplio que al principio se mostraban indignados por la participación de las FFAA en MINUSTAH, pero luego pasaron a votarla favorablemente y a impulsar proyectos que aumentaban el número de efectivos. En la Sesión del 29 de noviembre de 2005, donde se

debatíó la aprobación del primer proyecto de ley que prorrogaba la participación de las FFAA uruguayas en Haití, enviado por el Poder Ejecutivo, en el primer Gobierno del Frente Amplio, el Senador Larrañaga hace uso de la palabra para remarcar el cambio de posición del Frente Amplio una vez que pasó a ser oficialismo; en su exposición Larrañaga realiza citas textuales de las exposiciones de Arismendi, Fernández Huidobro, Gargano y Baráibar, y plantea lo siguiente: *“Quería marcar, señor Presidente, este fenomenal cambio, porque ahora también nos venimos a enterar en este Cuerpo de que, por suerte, esta misión recobra su mejor elogio: resulta que ahora es antiimperialista. Antes de la elección, la misión era imperialista: acompañábamos a la CIA, al Pentágono, a Bush, al Fondo, al “frente” y a “los costados”; a todo el mundo. Esto es sensacional. Creo que este debate no va a cambiar la historia de este país, obviamente – y aquí todos lo sabemos -, pero para que queden registradas las marchas adelante y las marchas atrás de este Gobierno, hemos pedido la palabra para hacer estas referencias, y podríamos tener un conjunto bastante grande de intervenciones sobre este tema, que marcarán cómo las cosas cambian en este país”*. (Diario de Sesiones del Senado del 29 de noviembre del 2005: 18).

Los legisladores del Partido Nacional sostenían que si en verdad el Frente Amplio se oponía a la participación de Uruguay en la misión de paz, una vez que asumieron el gobierno, deberían haber sido coherentes y replegar las tropas situadas en territorio haitiano, en lugar de impulsar nuevos proyectos que ampliaban y prorrogaban la permanencia en Haití.

En la Sesión de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre del 2013, el diputado García, expone muy claramente: *“Todos recordamos que en 2004 se aprobó, con los votos del Partido Nacional y del Partido Colorado, participar en esta misión de paz, llamada Minustah, y que fue pública e importante la oposición de algunos integrantes del Frente Amplio. Luego, como todos sabemos, las misiones de paz fueron prorrogadas anualmente por las Naciones Unidas. En el año 2005 se prorrogó la misión y la participación uruguaya y, como todos recordarán, en ese año que fue el primero de Gobierno del Frente Amplio, este cambio de posición, y de una encendida oposición pasó a una responsable aceptación. (...) Nos parece que fue positivo porque la participación uruguaya en misiones de paz empezó teniendo una posición mayoritaria en el país y, una vez que el Frente Amplio ganó el Gobierno y se sumó a esta, terminó siendo una política*

que todo el país respaldaba”. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre de 2013: 14).

El argumento principal de este partido se apoya en la convicción de que las Naciones Unidas deben intervenir en una situación como la sufrida por Haití, pues de otra manera ese país nunca alcanzará la estabilidad social y política que permita la autodeterminación y la libertad. El paso del tiempo terminó por confirmar esta perspectiva, ya que el propio presidente electo de Haití, René Preval, solicitó el apoyo de la misión frente al Consejo de Seguridad de la ONU, por considerarla esencial para mantener la paz e iniciar el desarrollo institucional del país.

Sin embargo, a partir del 2013, cuando el Poder Ejecutivo comienza a impulsar el repliegue de las tropas uruguayas a través de proyectos de ley que, si bien prorrogan la permanencia reducen al mismo tiempo el número de efectivos, los miembros del Partido Nacional apoyan la medida votando favorablemente en sala.

Argumentos del Frente Amplio

Mientras el Partido Colorado se encontraba en el gobierno, los senadores y diputados del Frente Amplio se opusieron duramente al proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo. La argumentación se centraba, en primer lugar, en sus diferencias con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la imposición de la paz (*Peace enforcement*), lo cual supone que en caso de ser necesario se debe usar la fuerza para generar estabilidad. En opinión de los legisladores frenteamplistas esta posibilidad ponía en riesgo la vida de los efectivos militares uruguayos. Según la Senadora Arismendi, en el debate del primer proyecto de Ley enviado al parlamento, *“Estamos ante un planteo que, incluso, está fundamentado en el propio Mensaje del Poder Ejecutivo, en el cual se dice, lisa y llanamente, que de lo que se trata es de mandar a compatriotas, a soldados uruguayos, a trabajadores uruguayos – porque se trata de Oficiales y subalternos -, a derramar su sangre y la de hermanos latinoamericanos, nada más y nada menos que de los hermanos haitianos”*.(Sesión de la Cámara de Senadores del 2 de junio de 2004: 193).

En segundo lugar, el Frente Amplio creía que la comunidad del Caribe (CARICOM) podía tomar medidas que contribuyeran a solucionar la situación de Haití lo cual volvía

innecesaria una misión de paz. Como planteó el Senador Fernández Huidobro, durante el debate del primer proyecto de ley que autorizaba la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, *“Hay que aclarar, señor Presidente, que el señor Aristide pidió ayuda a la comunidad internacional y hubo silencio. La CARICOM propuso una salida a la situación en febrero y fue desobedecida y desacatada, entre otros, por los Estados Unidos, que apretaron el acelerador de la convulsión social porque querían llegar a esta situación. Hoy la CARICOM propone una solución y realmente aquí falta el señor Ministro de Relaciones Exteriores, ya que no podríamos estar discutiendo este tema sin un informe previo de nuestra Cancillería que nos explicara por qué la política internacional del Uruguay define que debemos ir a Haití y por qué no planteó la cláusula democrática ni apoya a los países de la CARICOM. Realmente estoy discutiendo en el aire porque no conozco la posición de mi Gobierno desde el punto de vista de la Cancillería y creo que lo que recibo acá es algo que no tendría que estar girando en la órbita de la Comisión de Defensa. Los militares uruguayos van a ir donde los manden, para su bien o para su desgracia”*. (Sesión de la Cámara de Senadores del 2 de junio de 2004: 203).

En tercer lugar, el Frente Amplio estuvo en desacuerdo con la MINUSTAH porque consideraban que previo a su instauración, en Haití se había desarrollado un golpe de Estado apoyado por los Estados Unidos. Finalmente, el Frente Amplio se opuso a la participación de Uruguay en MINUSTAH por considerar que Haití necesitaba desarrollarse social y económicamente y que ello no se alcanzaría con una intervención militar. Como plantea el diputado Chifflet en la Sesión de la Cámara de Representantes del 15 de junio de 2004, en base a una entrevista realizada al doctor Gros Espiell, *“En Haití, al parecer, hubo un golpe de Estado que sacó del poder a Bertrand Aristide – no hablo a favor ni en contra de Aristide; eso es aparte -; hubo un golpe de Estado con intervención extranjera;”* El diputado Chifflet, también plantea que *“No se propusieron las Naciones Unidas ni la OEA apoyar económicamente o tratar de solucionar los problemas de salud, de vivienda, de educación, como desearían nuestros pueblos, para ayudar en realidad a ese pueblo hermano. Sin ese apoyo en esas materias no habrá posibilidad alguna de imponer una paz auténtica”* (Sesión de la Cámara de Representantes del 15 de junio de 2004: 46, 48).

A partir del 2005, con el cambio de gobierno también cambia la posición del Frente Amplio respecto a la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH. El Poder

Ejecutivo – integrado por los principales líderes del partido– envía proyectos de ley que autorizan la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH, y sus representantes, que antes se oponían, ahora votan a favor este tipo de proyectos. El argumento central del cambio de posición es que la situación de Haití se había modificado en virtud de se estaban generando condiciones para que en 2006 se desarrollen elecciones presidenciales libres. Asimismo, los legisladores del Frente Amplio reconocieron que el CARICOM no había propuesto una mejor solución para Haití y que por tanto, debía continuarse con la MINUSTAH. Finalmente, se sostuvo en ese momento que había transcurrido un año desde la partida del primer contingente y que en ese lapso, se había comprobado la buena actuación de las FFAA latinoamericanas en el territorio haitiano. En tal sentido, los senadores y diputados del Frente Amplio argumentaron su apoyo en el hecho de que en la MINUSTAH ya no estaban los marines estadounidenses ocupando el territorio haitiano, y quienes integran esta misión eran efectivos de países hermanos del continente; en palabras de Fernández Huidobro, en la sesión del Senado del 29 de noviembre de 2005, *“Creo que no exagero si digo que toda la vida he tratado de ser antiimperialista y que este contingente uruguayo que va hoy a Haití lo hace en una misión antiimperialista. Me parece que lo que hoy más le interesa al imperialismo es que este contingente no vaya y que la Misión se retire de ese país”*. (Diario de sesiones del Senado del 29 de noviembre de 2005: 14).

Debe señalarse que, como se mencionó anteriormente, en el año 2005 se crea el Grupo 2X9 integrado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, mediante el cual se acordaron posiciones conjuntas sobre su participación en MINUSTAH, y esto influía en la política internacional de estos países.

Si bien en su mayoría, los legisladores del Frente Amplio – ahora partido oficialista – buscaron argumentos para justificar el cambio de posición frente a la MINUSTAH, existe un caso muy particular que marcó un antes y un después en la visión del Frente Amplio respecto a las Misiones de Paz. Nos referimos a la renuncia del diputado Guillermo Chifflet durante del debate de la ley N°17926 de diciembre de 2005. El diputado Chifflet planteó lo siguiente: *“La bancada de mi Partido, el Frente Amplio, al que yo no renuncié, y la del Partido Socialista antes, decidieron que es mandato imperativo de los legisladores votar esto. Yo no puedo votar contra lo que son las convicciones más hondas de mi conciencia, por lo que he dicho y por otros argumentos más que tienen que ver con la*

acción del imperio y de los poderes centrales del mundo en América Latina. Se me plantea: “¿Vas a romper la unidad monolítica de la fuerza del Gobierno, creando un precedente que otros podrán seguir después en los temas que se les ocurra?”. Yo no creo que en el tema que se le ocurra a cualquiera, algunos de los compañeros vayan a seguir lo que se le antoje. Yo tampoco; he votado cosas que inclusive no comparto, pero que acepto por disciplina. (...) Yo acepto, soy partidario del mandato imperativo, pero para cumplir con los compañeros me retiro ahora; no voto, pero renuncio a la Cámara. ¡Renuncio!”. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 1° de diciembre de 2005: 17).

A pesar de los reiterados argumentos de los legisladores del Frente Amplio, que justificaban el cambio de postura en el tema, el diputado Chifflet decidió renunciar a su banca por no aceptar ni concebir correcto votar una ley contraria a sus principios. Cabe señalar que Chifflet no era cualquier diputado, pues era uno de los de mayor experiencia y trayectoria parlamentaria, por lo cual su decisión generó gran repercusión pública y un llamado de atención a la interna del partido. Tanto los legisladores oficialistas como los opositores expresaron su respeto frente a la difícil decisión asumida por Chifflet.

A partir del 2006, la aprobación de los proyectos que prorrogaban la permanencia de las FFAA en MINUSTAH, se volvió mucho más sencilla, ya que se contaba con el argumento referido a la solicitud del Presidente René Preval ante el Consejo de Seguridad de la ONU, para que la MINUSTAH continuara brindando su apoyo en territorio haitiano. A pesar de ello, el Partido Nacional criticó fuertemente al Frente Amplio por autorizar a las FFAA uruguayas a realizar tareas policiales en territorio haitiano y no permitirles desarrollar similares tareas en el territorio nacional para abatir la ola de inseguridad.

En el año 2007, se generaron grandes cuestionamientos hacia el Poder Ejecutivo, por haber enviado un proyecto de ley que establecía una prórroga por sólo tres meses, lapso considerado muy corto por la oposición. En tal sentido el Frente Amplio justificó la decisión diciendo que la iniciativa buscaba “salir del paso” pues se acercaba el fin de la prórroga anterior. La oposición planteaba que ese razonamiento era falaz pues desde diciembre del año anterior se sabía que el vencimiento del plazo se produciría una vez transcurrido el año. Por esa razón, presionó fuertemente hasta que desde el oficialismo se reconoció que en su interna existía un desacuerdo frente a la decisión de establecer o no una nueva prórroga. Luego de un largo debate se aprobó una prórroga por ciento

cincuenta días, y cuando ese plazo finalizó, el Frente Amplio había logrado finalmente un acuerdo para establecer una prórroga de un año, tal cual se venía aprobando hasta ese año.

En el año 2007, el Grupo 2X4 se amplió a 2X9, ya que lo pasaron a integrar más países latinoamericanos, este grupo comenzó a reunirse periódicamente y refirmó su compromiso con MINUSTAH; y al reafirmar el compromiso de su participación en MINUSTAH, nuevamente se comprometió la política internacional de estos países.

A partir del 2008, las críticas de la oposición comenzaron a aplacarse y los proyectos de ley se aprueban sin mayores dificultades: se lee el proyecto y el informe de la situación de Haití y luego se vota sin debate. Casi un trámite. Esta situación comienza a revertirse recién en el año 2013, cuando la estabilidad en Haití se consolida y no se requiere un número tan alto de efectivos militares desplegados. Por esa razón, el Poder Ejecutivo envía al Parlamento un proyecto que si bien solicita la prórroga de la permanencia de tropas uruguayas en MINUSTAH, en su segundo artículo, se solicita la reducción del número de efectivos militares, estableciendo plazos para el repliegue de las tropas uruguayas.

Como se mencionó anteriormente, a partir del 2010 el Proyecto Haití – Uruguay y su grupo intraministerial, comenzó a impulsar acuerdos entre distintos Ministerios y el Gobierno haitiano para contribuir en su desarrollo. Ya no sólo se cooperaba con efectivos militares; y esto vuelve a comprometer la política internacional de la República, ya que no sería fácil ni ético retirar este apoyo que se brindaba al pueblo haitiano.

En el año 2014, se genera otro caso particular, cuando renuncia del diputado Luis Puig durante el debate de la ley N°19309. En opinión de este representante, ya no existía ninguna justificación para que las FFAA uruguayas permanecieran en Haití y por lo tanto la prórroga de su permanencia resultaba inconducente. Como Puig no estaba de acuerdo en votar afirmativamente el proyecto, optó por seguir el mismo camino que Chifflet y renunciar a su banca. Cabe señalar que, a diferencia de Chifflet, el mandato de Puig como diputado ya expiraba - faltaba unos pocos meses- y que la votación de la ley casi alcanza la unanimidad de votos. Puig argumenta que “*Numerosas*

organizaciones de derechos humanos a nivel internacional y también en nuestro país reclaman el fin de Minustah. El propio PIT-CNT lo ha reclamado". Luego plantea que en enero se llamaría a elecciones y el parlamento haitiano dejaría de funcionar, por esta razón considera que podría llegar a instalarse una dictadura en Haití, manifestando su completo desacuerdo con que las tropas uruguayas participen de este hecho, ya que considera que Minustah podría apoyar esa medida.

"El Frente Amplio es una fuerza transformadora y tiene muy claro el tema de los derechos humanos, pero mantenemos diferencias en estos aspectos, diferencias de cómo resolver esta situación concreta.

En horas de la mañana hicimos el planteamiento frente a nuestra bancada que, con total legitimidad, decidió un mandato político. Nosotros, que acompañamos los mandatos políticos durante todos estos años, creemos que hay situaciones nuevas que ameritan que no se vote este proyecto de ley. Por la responsabilidad del PVP y a este legislador, no voy a votar este proyecto de ley aunque sabemos que eso implica desconocer un mandato político. Por lo tanto en el día de hoy voy a presentar la renuncia a mi banca" (Debate sobre la Ley N°19363 del Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 29 de diciembre de 2014: 15 y 16).

A través de la Resolución N°2243 del 2015, se vuelve a comprometer la política internacional uruguaya, ya que distintos organismos internacionales como la OEA, la UNASUR y CARICOM comienzan a trabajar en conjunto con los países que participaban en la MINUSTAH y el Gobierno haitiano para dar garantías a su próximo acto electoral. Por lo que no sería fácil retirar el apoyo a la MINUSTAH por parte del Gobierno del Frente Amplio

En el año 2015, asumió el tercer gobierno del Frente Amplio, y como todos los años, llegó al Parlamento un proyecto de ley que solicitaba la prórroga de la permanencia y una nueva reducción del número de efectivos militares. Dicho proyecto fue aprobado tanto por el oficialismo como por la oposición, y hasta el 31 de diciembre de 2016 las tropas uruguayas están autorizadas a permanecer en Haití, con la condición de que en cualquier momento pueden ser replegadas si la misión llega a su fin.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, puede concluirse que los partidos tradicionales siempre han mantenido la misma posición respecto a la participación de las FFAA uruguayas en Haití. Tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional, siempre votaron favorablemente los proyectos referentes a la participación de Uruguay en MINUSTAH. La única excepción fue observada en el Senado en julio de 2007, cuando el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley que prorrogaba la permanencia de tropas por solo 150 días.

En segundo lugar, cabe señalar que el Partido Independiente también fue “fiel” a su postura inicial durante todo el período estudiado. Sus integrantes consideraban que participar en MINUSTAH con efectivos militares no era el camino correcto y por ende, nunca apoyaron los proyectos del Poder Ejecutivo referidos a este tema.

En tercer lugar, debe destacarse el cambio de postura del Frente Amplio. Cuando ocupaba la oposición, se opuso tajantemente a la participación de Uruguay en esta misión, pero una vez que se volvió gobierno, el Frente Amplio se transformó en el principal impulsor de la participación de las FFAA uruguayas en MINUSTAH. Comprobando así, los cambios de tercer orden, planteados por Hall (1993), que llevan al proceso de Conversión, planteado por Thelen (1999). No obstante, ese cambio generó dificultades en su interna. El prestigioso diputado Chifflet abandonó su banca en 2005 y más tarde, el diputado Puig hizo lo mismo en 2014. Durante el año 2007, el Poder Ejecutivo se vio obligado a enviar un proyecto de ley con una prórroga de apenas cinco meses en virtud de los desacuerdos existentes en su interna. El desarrollo de los acontecimientos en Haití -elecciones, gestión de su presidente, terremoto y estabilidad mínima alcanzada- contribuyó positivamente en alinear la posición de los legisladores del gobierno. Es importante señalar que a pesar que algunos de los representantes frenteamplistas argumentaban en contra de los proyectos referentes a la participación uruguaya en MINUSTAH, luego votaban favorablemente por disciplina partidaria. Eso queda en claro cuando se leen los debates en sala o se analizan las crónicas de prensa.

Sin embargo, llama la atención que el Frente Amplio como partido oficialista, llevó estos proyectos hasta las últimas consecuencias, y a pesar de la renuncia de dos de sus integrantes en 2005 y 2014, la posición del Poder Ejecutivo de enviar y mantener tropas en Haití no cambió.

Podría decirse que el cambio de posición del Frente Amplio se debió a que, una vez alcanzado el gobierno existían compromisos internacionales asumidos por el gobierno anterior (del Partido Colorado), y los mismos no fueron fáciles de “romper”, optando por continuar en la misma línea de política internacional ya establecida, por lo tanto buscó argumentos para justificar su nueva posición respecto a la participación de Uruguay en MINUSTAH, en base a que por ejemplo, a que la misión estaba integrada por países latinoamericanos; que las elecciones en el año 2006 se llevaron a cabo en forma pacífica; luego en el 2010 la inminente necesidad de ayuda humanitaria a causa del terremoto del 12 de enero, entre otros. A pesar de que esta decisión causó divisiones y conflictos en su interna, en base a la política partidaria se pudo aprobar los proyectos de prórroga de la participación de las FFAA en MINUSTAH. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la creación de los Grupos 2X4 en el año 2005, que coincidió con la asunción del primer Gobierno del Frente Amplio y del grupo 2X9 en el 2007, que comprometieron fuertemente la política internacional de los países latinoamericanos. En segundo, la creación del Grupo intraministerial (2010) del Proyecto Haití – Uruguay, que coincidió con el trágico terremoto que azotó al pueblo haitiano y coincidió con la asunción del segundo Gobierno del Frente Amplio. Y en tercer lugar, la intervención de organismos internacionales como la UNASUR, la OEA y CARICOM, que influyeron en la política internacional de los países latinoamericanos del Grupo 2X9. Aquí se demuestra, lo que plantea la teoría administrativa neoclásica tomada por Torres Espinosa (2001), ya que el Frente Amplio debió evaluar los pro y los contra de tomar la decisión de continuar con la política de apoyar la participación de Uruguay en MINUSTAH.

Por último, a pesar de los escasos recursos logísticos con los que cuentan las FFAA uruguayas, que podrían ser la causa del accidente ocurrido con un avión de la Fuerza Aérea Uruguaya; del incidente desfavorable entre integrantes de la Armada Nacional y un joven haitiano, se debe señalar que la contribución de las FFAA uruguayas tanto en MINUSTAH como en otras Misiones de Paz de la ONU, han dado un alto prestigio a nivel internacional a Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Carta de las Naciones Unidas (1945)
- Torres Espinosa, Eduardo (2001), “*Enfoque y modalidades del análisis de las instituciones políticas*”. Estudios políticos, Núm 27, sexta época, mayo – agosto, 2001
- Rivero, Chasquetti, Moraes (2006), “Criterios de edición de los trabajos finales de talleres instructivo para los alumnos”. Instituto de Ciencia Política”
- González, Gonnet y Arbesún (2007) “*Defensa Nacional y FF.AA. Democracia e integración Regional: Exploracion en un Área opaca de Políticas Públicas*” (Cap. VI), PRISFAS, ICP, CSIC.
- David, Charles-Philippe (2008), “*El orden militar*”
- González y Perdomo (2010), *Presentación del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur”*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010
- Cruz – Rubio, César (2010), “*Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*”, última entrada a internet:
<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>
- Saavedra Echeverry, Saúl (2011), “*Instituciones, actores y cambio institucional*”, última entrada a internet:
<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/viewFile/828/1353>

- Johnston, Jake (2011), “*MINUSTAH, de acuerdo a los números*”, última entrada a internet: <http://cepr.net/publicaciones/articulos-de-opinion/minustah-de-acuerdo-a-los-numeros>

- Calienno, Chiamonte, Burtnik, Mercado (2011) “*Haití y la intervención sudamericana*” Universidad del Salvador, FCS, Escuela de RR.II., trabajo del seminario teoría y práctica de la construcción de la paz.

- González, Julián, (2014) “*La contribución de Uruguay para las operaciones de Paz de las Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record*”

- Ultima Entrada a Internet:
<http://www.un.org/es/sc/repertoire/actions.shtml>
- Ultima entrada a Internet:
<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html>
- Ultima entrada a Internet:
http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml
- Ultima entrada a Internet:
<http://www.infodefensa.com/latam/2009/10/11/noticia-fuerza-aerea-uruguay-y-onu-investigacion-causas-de-accidente-del-c-212-en-haiti.html>
- Ultima entrada a Internet:
http://www.radio36.com.uy/mensaje/2009/10/m_101009.html
- Ultima entrada a Internet:
<http://universobservado.blogspot.com.uy/2012/06/terremoto-de-haiti-2010.html>
- Ultima entrada a Internet:
<http://noticias.terra.com/crimenes/marinos-uruguayos-acusados-de-abuso-a-joven-haitiano-llegan-hoy-a-su-pais,88908a698a272310VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>

- Actas y Diarios de Sesiones del Parlamento referentes a MINUSTAH período 2004 – 2015