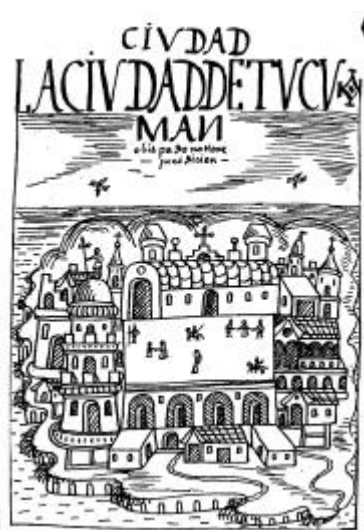


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



EL CONO SUR Y EL CASO HAITÍ **¿Integración Político - Estratégica** **o disputa por el liderazgo?**

Rafael Guillermo Puig

El autor: **RAFEL GUILLERMO PUIG** es Oficial del Ejército Argentino, retirado con el grado de Teniente Coronel. Es Master en Administración de Empresas y magistrando de la carrera de Postgrado de Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano de la UNT.

El trabajo: ponencia debatida en el VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, organizado por la Escuela de Defensa Nacional y celebrada en Buenos Aires entre los días 2 y 4 de noviembre de 2004.

Noviembre de 2004

EL CONO SUR Y EL CASO HAITÍ. **¿Integración Político - Estratégica o disputa por el liderazgo?**

INTRODUCCIÓN

Como el título lo señala, en este trabajo se buscará una aproximación a la problemática de la integración subregional en materia político - estratégica a partir del estudio de un caso concreto y de plena vigencia, la crisis política y social que hizo eclosión a principios de 2004 en la República de Haití.

En ese conflicto se dieron circunstancias que motivaron la conformación de una fuerza militar de las Naciones Unidas para la “imposición” de la paz, compuesta básicamente por tropas de los países del Cono Sur. Analizaremos ese proceso procurando señalar las visiones estratégicas, motivaciones y condicionamientos que movieron a los distintos actores para concluir con las perspectivas actuales de integración de los estados de la subregión, especialmente en materia de defensa y seguridad.

Creemos oportuno en este punto adelantar nuestro enfoque con algunas precisiones que serán ampliadas durante el análisis:

La crisis que sobrevino en Haití, constituyó un problema exclusivo de seguridad de EE.UU. y de la región del Caribe, no afectando a la situación estratégica ni a los intereses de los países del Cono Sur más allá de sus aspectos puramente humanitarios.

En razón de sus prioridades en política internacional, y con el fuerte apoyo de Francia, del Consejo de Seguridad y del Secretario General de la ONU, EE.UU. buscó evitar el involucramiento de sus fuerzas militares en el Caribe en una misión a largo plazo, procurando en cambio la intervención de tropas del Mercosur.

Si bien a raíz del requerimiento norteamericano se conformó una fuerza internacional con efectivos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, no existió en ningún momento una respuesta institucional del Mercosur ni una acción coordinada entre los gobiernos. Por el contrario, cada país actuó y respondió según sus propias visiones, objetivos y

condicionamientos, buscando lograr o consolidar ventajas de posicionamiento relativo ante EE.UU. o simplemente no quedar descolocados ante la potencia del norte y la comunidad internacional, según cada caso.

Examinaremos a continuación los hechos y en su contexto el proceder de los principales actores.

ANTECEDENTES Y BREVE DESARROLLO DE LA CRISIS

En febrero de 1990, poniendo fin a la larga dictadura de la familia Duvalier, fue electo democráticamente para un período presidencial de seis años el ex sacerdote Jean-Bertrand Aristide, líder de izquierda y referente de las clases populares en la lucha contra el anterior régimen dictatorial. Solo siete meses después, el nuevo presidente fue derrocado por un golpe militar lo que provocó la reacción de la comunidad internacional y varios años de negociaciones y sanciones hasta 1994, cuando durante el gobierno del presidente Clinton, una fuerza de 20.000 marines de EE.UU. ocupó Haití con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU restaurando en el gobierno al presidente depuesto.

Una decisión crucial de Aristide, adoptada a poco de retornar al poder, fue disolver por decreto a las Fuerzas Armadas que cuatro años antes lo habían derrocado, creando en su reemplazo una policía de 5.000 hombres. Esa extrema medida política no fue seguida por una necesaria reforma constitucional ni por provisiones para recuperar las armas y otorgar compensaciones o pensiones al personal desmovilizado, generándose un problema político y social que contribuyó en parte a la posterior formación de fracciones armadas opositoras.¹ Completado el período constitucional a fines de 1995 y bajo la protesta de sus partidarios que reclamaban los tres años que su líder había pasado en el exilio al ser despojado del poder por la fuerza, Aristide fue sucedido por René Préval cuyo mandato se desarrolló en un clima de convulsión, con permanentes conflictos y crisis políticas.

En 2000, Aristide fue nuevamente elegido presidente en un proceso electoral acusado por la oposición y observadores internacionales de fraudulento. Esas acusaciones se repitieron en las elecciones legislativas realizadas poco tiempo después, con lo que se

¹ Informe del Secretario General de la ONU S/2004/300 del 16 de abril de 2004, III, 21.

produjo una virtual ruptura con la oposición y la paralización total del Congreso a partir de ese momento.

La convulsión política, la corrupción y la inseguridad, motivaron el surgimiento de elementos armados de distinto origen. A falta de fuerzas legales para mantener el orden, el gobierno alentó la formación de grupos paramilitares reclutados en los sectores marginales de la población, llamados *Chimères*, con lo que contribuyó a la creciente polarización social. El ambiente de anarquía reinante fue caldo de cultivo para el desarrollo de otros flagelos internacionales como el crimen organizado y el narcotráfico, pasando Haití a ser un importante punto de tránsito de la cocaína hacia los centros de consumo. La presión internacional sobre el gobierno se materializó en sanciones económicas que agravaron la difícil situación, aunque se comprobara luego que solo una pequeña parte de las ayudas otorgadas llegó efectivamente a destino a causa de la corrupción. La oposición acusaba entonces al régimen de mantener las mismas prácticas y de ser tan corrupto como los tiranos antecesores. Se multiplicaron los enfrentamientos entre bandas armadas conformadas por civiles, ex integrantes del ejército, organizaciones criminales, etc. que respondían a distintos intereses conformándose una situación de creciente inestabilidad.²

A principios de 2004, la situación se complicó haciéndose cada vez más incontrolable para las reducidas y politizadas fuerzas policiales y bandas armadas del gobierno,³ y el país estaba a las puertas de una guerra civil.⁴ Manifestaciones públicas de opositores, persecuciones políticas y enfrentamientos armados produjeron numerosas víctimas fatales y centraron la atención de la comunidad internacional en el conflicto.⁵

A principios de febrero se produjo el colapso total del aparato de seguridad estatal cuando bandas insurgentes de distintas extracciones incluso algunas anteriormente

² Ibidem, II, 8 y 9

³ En Latin American Security and Strategic Review, “*Opposition focuses on unseating Aristide*” December 2003.

⁴ En Página 12, Artículo de The Independent de Gran Bretaña, “*Crónica de una desintegración en la nueva república de la pesadilla*”, Andrew Grumbel, 13 de febrero de 2004 y Artículo de El País de Madrid, “*La intervención policial, nueva fórmula ante Haití*”, Juan Jesús Aznárez, 14 de febrero de 2004.

⁵ En La Nación, “*Violentas protestas en Haití*”, 09 de enero de 2004, “*Aristide, cada vez más aislado en Haití*”, “*Crisis en Haití: Aristide convocó a elecciones legislativas*”, 13 de enero de 2004, “*Haití: al menos dos muertos en una manifestación*”, 16 de enero de 2004.

partidarias del gobierno, como el “*Ejército Caníbal*”,⁶ lograron el control de importantes ciudades, atacando y desalojando a las fuerzas policiales del régimen, como en los casos de Gonäives y Saint-Marc.⁷ La rebelión se extendió rápidamente a lo largo del país y grupos de ex - militares exiliados regresaron uniéndose a la revuelta.⁸ A fines de ese mes el gobierno solo mantenía el control sobre la capital Puerto Príncipe, que estaba cercada por fuerzas insurgentes del Cte. Guy Philippe, las que se aprestaban al asalto final amenazando la continuidad del gobierno constitucional.⁹

LA INTERVENCION MILITAR PROVISORIA

En virtud de los acontecimientos, EE.UU. decidió actuar para impedir la caída por la fuerza del gobierno de Aristide, lo que se reflejó en la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU del día 26 de febrero, expresando preocupación y advirtiendo sobre la posibilidad de intervención de una fuerza internacional.¹⁰ El asalto de las milicias de Philippe a Puerto Príncipe fue diferido por la presión norteamericana mientras Francia en claro gesto de apoyo recomendó la renuncia y salida del país de Aristide y la conformación de una fuerza de intervención. Ello facilitó la tarea del Secretario de Estado norteamericano Colin Powel quien el 29 de febrero se encontraba en Puerto Príncipe negociando el fin del gobierno. Esa misma noche Bertrand Aristide, en un hecho aún controvertido renunció a su cargo y abandonó Haití.¹¹

El primer acto del nuevo presidente, Boniface Alexandre, fue solicitar la intervención de tropas de las Naciones Unidas para reestablecer el orden. Aún antes de efectuado ese pedido, marines de EE.UU ya se encontraban en Puerto Príncipe y efectivos de Francia y Canadá estaban volando hacia la capital. Horas más tarde, el Consejo de Seguridad de las

⁶ En Latin American Security and Strategic Review, “*A security apparatus falling apart*”, January 2004.

⁷ En La Nación, “*Tensión en Haití opositores armados copan una ciudad*”, 07 de febrero de 2004, “*No cede la violencia en Haití: 14 muertos*”, 08 de febrero de 2004, “*Los rebeldes tomaron otra ciudad en Haití*”, 09 de febrero de 2004.

⁸ En Latin American Security and Strategic Review, “*Former military & paramilitary exiles return to join rising against Aristide*” February 2004.

⁹ En La Nación, “*Powell jugó un papel decisivo*”, “*Los peligros del vacío de poder*”, “*Las fuentes de la violencia siguen latentes*” 01 de marzo de 2004.

¹⁰ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad S/PRST/2004/04 producida en la 4917ª sesión del Consejo de Seguridad de la ONU celebrada el 26 de febrero de 2004, en relación con el examen del tema titulado “La cuestión de Haití”.

¹¹ En La Nación, “*Aristide denunció que EE.UU. lo secuestró y lo obligó a huir*”, 02 de marzo de 2004, “*Aristide demandará a EE.UU. y Francia por secuestro*”, 10 de marzo de 2004. En Latin American Security and Strategic Review, “*US role in Aristide's ouster under scrutiny*” March 2004.

Naciones Unidas legitimaba la ya iniciada operación votando por unanimidad la Resolución 1529 que autorizaba el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisoria durante un período de tres meses con el cometido de detener el deterioro de la situación y preparar las condiciones para el establecimiento en una segunda fase de una misión de ayuda internacional, que incluiría una fuerza militar multinacional de imposición de la paz.¹²

LAS FUERZAS MILITARES DEL CONO SUR

EE.UU. solicitó en un primer momento a la Argentina, Brasil y Chile su participación en la Fuerza Multinacional Provisoria dispuesta por la Resolución 1529, lo que fue inmediatamente aceptado por Chile pero no así por Brasil ni nuestro país. El gobierno chileno integró entonces una fracción de 340 hombres, desplegados sorprendentemente en forma inmediata, quedando esa fuerza conformada además por efectivos de EE.UU., Francia, y Canadá.¹³

El conocimiento del pedido de EE.UU. provocó en la Argentina la presión periodística, y en las primeras declaraciones el Director de Prensa de la Cancillería consultado por el diario La Nación, manifestó que cualquier participación argentina sería “con intenciones humanitarias, no de intervención militar”, lo que fijaba extraoficialmente una posición que sin dudas a esas horas se discutía en el gobierno en el marco de una situación política interna complicada.¹⁴

En contraste, y dos días después, el 03 de marzo, los medios informaron que el presidente de Brasil había comunicado al de EE.UU. que su país enviaría tropas a Haití en la segunda fase de la operación a iniciarse en junio. Luego trascendería que la decisión había sido adoptada después de recibir un expreso y publicitado pedido del Presidente francés Chirac sugiriendo la posibilidad de que Brasil liderara la misión militar.¹⁵ Al día siguiente Brasil ratificaba el hecho político anunciando oficialmente que contribuiría con una Brigada

¹² Resolución 1529 (2004) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4919ª sesión celebrada el 29 de febrero de 2004.

¹³ En La Nación, “*EE.UU. pidió a la Argentina que envíe efectivos a Haití*”, “*Llegaron a Haití los primeros soldados de la fuerza internacional*”, “*Renunció Aristide y EE.UU. comenzó a desplegar tropas*”, 01 marzo 2004

¹⁴ En La Nación, “*Por ahora, la Argentina no enviará tropas a Haití*” 02 marzo 2004.

¹⁵ Reuters News Service, “*Brazil could lead Haiti UN peacekeeping misión*”, 04 de marzo de 2004

de 1.100 integrantes. Para entonces, Chile también había ratificado su continuidad en la segunda parte de la operación con la participación de fuerzas militares.¹⁶

En los días siguientes de marzo, el gobierno argentino continuó mostrándose reticente a considerar el envío de tropas, publicitando en compensación el despacho inmediato de un grupo de Cascos Blancos y cargamentos aéreos con ayuda humanitaria para Haití.¹⁷

Un hecho relevante en el ámbito de las relaciones internacionales fue la gira del Jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano General Richard Myers el 11 y 12 de marzo, quien visitó a los gobiernos de Argentina y Brasil para tratar la participación en la acción contra el terrorismo internacional y además con el claro propósito de asegurar el objetivo norteamericano de la conformación de una fuerza representativa del Mercosur para el caso Haití. Luego de felicitar en Brasil al Presidente Lula por la decisión adoptada y mencionar la posibilidad de liderazgo de la misión por parte de ese país,¹⁸ expresó en la Argentina, donde no recibió respuesta oficial, su “deseo de que los cascos azules argentinos realizaran tareas de mantenimiento de paz en Haití”, en lo que se juzgó en medios periodísticos como una tácita aceptación por parte del gobierno argentino a la participación en la fuerza internacional en preparación.¹⁹

Un mes después, el 9 de mayo, y bajo fuerte presión en el plano internacional y subregional,²⁰ el Ministro de Defensa argentino se reunió en Brasilia con su par brasileño que ya había asumido la coordinación de la misión militar, y acordó el envío de efectivos para la segunda fase de la operación a iniciarse el 1º de junio.²¹

¹⁶ En La Nación, “Brasil enviará más de 1000 soldados a Haití” 04 marzo 2004.

¹⁷ En La Nación, “Preparan la misión de los Cascos Blancos” 03 marzo 04, y “Ayuda Argentina para Haití” 07 marzo 2004.

¹⁸ En Defensa @ Net Brasil, “Myers Discusses Haiti, Terrorism, Brazil’s Shoot-down Policy” por Jim Garamone, American Forces Press Service, 11 de marzo de 2004.

¹⁹ La Nación, “Richard Myers felicitó a las FF. AA. Por la lucha contra el terrorismo”, 12 de marzo de 2004, “Myers satisfecho con el gesto argentino”, 14 de marzo de 2004.

²⁰ En La Nación, “Turbulencias en la relación con EE.UU.”, por Jorge Rosales, *La Argentina y la situación de Haití* Editorial, 06 de mayo de 2004, “Gesto para Bush: Kirchner envía 500 efectivos a Haití”, por Daniel Gallo, 09 de mayo de 2004.

²¹ En La Nación, “Acuerdo con Brasil para enviar tropas de paz a Haití”, “Definen con Brasil la ayuda a Haití” 10 de mayo de 2004, “Definieron con Brasil la misión de paz a Haití”, 11 de mayo de 2004.

Solo el 20 de mayo, diez días antes de la fecha en que la misión debía comenzar, el presidente Kirchner firmó el proyecto de ley autorizando el envío.²² Cuando el proyecto ingresaba en el Senado el 22 de mayo, las primeras tropas brasileras estaban a punto de partir con rumbo a Haití.²³ El 3 de junio, luego de extensos debates,²⁴ el Senado argentino aprobó el proyecto girándolo a la Cámara de Diputados que demoró hasta el 16 de junio para convertirlo en ley en un ambiente político y social condicionado y contrario a la misión militar.²⁵ Recién entonces pudo partir por vía marítima el primer escalón logístico de las fuerzas de paz argentinas que estaban aprestadas desde hacía tiempo, debiendo esperar el grueso de los efectivos el arribo de ese primer contingente a destino para iniciar su traslado aéreo, el que culminó promediando agosto, casi dos meses después de la fecha prevista por las Naciones Unidas.²⁶

Un caso ilustrativo del camino diverso seguido por los actores en la formación de la fuerza de paz sudamericana es el de Uruguay, que habiéndose mostrado dispuesto tempranamente para el envío de tropas, decidió postergar la decisión oficial hasta que el Consejo de Seguridad reformulara el pedido inicialmente efectuado al Mercosur por uno dirigido individualmente a cada gobierno, fundamentando esa posición en la consideración de que el Mercosur no tiene acuerdos de integración militar por lo que, según palabras del Ministro de Defensa uruguayo Yamandú Fau, reflejadas por la prensa escrita, “cada país participa en la fuerza de una manera soberana e independiente”.²⁷

Otro hecho de relevancia política, también consecuencia de la manera en que se desarrollaron los acontecimientos, fue la designación de un diplomático chileno como Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití, el cargo más importante

²² En La Nación, “Kirchner firmó el proyecto para el envío de tropas a Haití”, 21 de mayo de 2004, “Con demoras se pidió el envío de tropas a Haití”, 22 de mayo de 2004.

²³ En La Nación, “Brasil ya envió sus tropas en misión de paz a Haití”, 31 de mayo de 2004.

²⁴ En La Nación, “El Senado dilata el envío de tropas a Hatí”, “Estamos esperando la decisión política”, Kirchner, entre un traspie y una polemica” 27 de mayo de 2004, “La UCR rechazó el envío de tropas a Haití”, 30 de mayo de 2004, “Explicación al Senado por el envío de tropas” 31 de mayo de 2004, “Bielsa sostuvo que la misión no será de naturaleza ofensiva”, 01 de junio de 2004. “El Senado aprobó enviar tropas a Haití”, 03 de junio de 2004.

²⁵ En Página 12, “Siete de cada diez personas se oponen al envío de tropas a Haití-El fantasma de la Guerra del Golfo”, 20 junio 2004. En La Nación, “Acto piquetero contra EE.UU.”, 06 de junio de 2004, “Manifestación en rechazo a la participación de soldados argentinos”, 16 junio 2004. “Quebracho atacó la sede del Ejército”, 25 junio 2004.

²⁶ En La Nación, “Orden de zarpada par el San Blas”, 17 julio 2004. “Haití agradeció el apoyo argentino” 14 agosto 2004.

²⁷ Inter Press Service, Mario Osava, “No Consensus on Peacekeeping Troops to Haití” 17 mayo 2004. En Latin American Security and Strategic Review, “Rival proposals for UN force”, March 2004.

de la operación y que en la práctica equivale al de Jefe de la Misión, con plenos poderes sobre sus componentes militares y civiles y responsable primario de la seguridad, de los programas de las distintas áreas y de las relaciones con el gobierno civil. El funcionario elegido había estado representando a Chile en el Consejo de Seguridad durante el controvertido tratamiento de la Guerra de Irak y en el momento de la designación se desempeñaba como embajador de Chile ante la República Argentina.²⁸

Con posterioridad al establecimiento de la misión de la ONU, se produjeron una serie de catástrofes naturales, grandes inundaciones y en especial un huracán con terribles consecuencias sobre la ciudad de Gonäives, zona de responsabilidad de las tropas argentinas, que provocaron un serio agravamiento a la ya desastrosa situación humanitaria.

A diferencia de intervenciones militares anteriores, y a pesar de haberse llegado a un acuerdo para la celebración de elecciones en el año 2005,²⁹ debe esperarse en este caso una larga permanencia de las tropas sudamericanas, no solo debido al estado de anarquía alcanzado, a la dificultad para dominar y desarmar a las fracciones violentas que ejercen control sobre muchas partes del país y a la necesidad de solucionar los serios problemas de asistencia humanitaria, económica y de derechos humanos, sino fundamentalmente porque así lo ha previsto la ONU, que busca además en esta oportunidad, establecer las condiciones básicas para la creación de un estado de derecho que hoy no existe.³⁰ Según opinión del Secretario General de la Organización, se necesitarán diez años o más para restablecer las bases del poder y los servicios sociales elementales.³¹ El análisis del mandato de la ONU refleja que la misión es sumamente amplia y los objetivos poco precisos.³²

²⁸ En el Informe del Secretario General de la ONU S/2004/300 del 16 de abril de 2004, puede verse en al Cap. X B. 73 al describirse la Estructura y Concepto de la Operación todos los detalles referidos a organización y las misiones del Representante Especial del Secretario General, explicando en 77 que “la misión deberá operar con una cadena de comandos bajo el liderazgo de el Representante Especial del Secretario General”, quien además “servirá como Cabeza de Misión” y tendrá “autoridad directa para dirigir todas las actividades de la operación”; y en la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad, del 30 de abril de 2004, 3. indica textualmente que el mencionado cargo tiene carácter “permanente” y que “tendrá la autoridad general sobre el terreno para la coordinación y dirección de las actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en el país”, y en 4. manda que “el componente militar esté directamente subordinado al Representante Especial por conducto del comandante de la fuerza”.

²⁹ Informe del Secretario General de la ONU S/2004/300 del 16 de abril de 2004, II, 17 a 20.

³⁰ *Ibidem* Cap X.

³¹ En La Nación “*Haití, sin margen para el error*”, por Kofi Annan, 22 marzo 2004.

³² Informe del Secretario General de la ONU S/2004/300 del 16 de abril de 2004 Cap. X. A. Mandato. Resolución del Consejo de Seguridad 1542.

EE.UU., FRANCIA Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

La situación configurada a fines de febrero de 2004 representaba para los EE. UU. un serio peligro dentro de su área de seguridad estratégica del Caribe, el que aconsejaba medidas urgentes y complicaba sus agendas interna y externa, signadas por las elecciones presidenciales y una situación en Irak fuera de cauce. Se daba por un lado, la posibilidad de que un gobierno de base democrática fuese desplazado por medios violentos, justificando así esos medios. Por el otro existía la certeza de que si eso ocurriera, la guerra civil en desarrollo recrudecería hasta niveles difíciles de ser controlados al no existir fracciones con suficiente poder para prevalecer sobre las demás. Pero lo más sensible para el gobierno norteamericano, especialmente en un año electoral, era el flujo masivo de refugiados haitianos hacia las costas del Caribe, particularmente las de La Florida,³³ que se produciría si la lucha y la crisis humanitaria se profundizaban.³⁴ Un aspecto a destacar es el hecho de que Haití tiene uno de los porcentajes más altos del mundo de personas afectadas por HIV/SIDA,³⁵ aspecto que seguramente incrementaba la prevención norteamericana con respecto a los refugiados haitianos.

La decidida intervención diplomática de Francia, con el tácito aval de Europa, que tomó la iniciativa en las propuestas de desplazar del poder a Aristide y de intervenir con una fuerza militar internacional,³⁶ permitió al gobierno norteamericano resolver un problema propio sin adquirir nuevos compromisos militares.³⁷ También jugó Francia un papel esencial en favor de EE.UU. en la conformación de la fuerza regional al intermediar el presidente Chirac ante su par brasilero ofreciéndole el comando de la operación militar.

³³ La Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU establece como motivos de la intervención militar la “amenaza para la paz y seguridad internacionales, así como para la estabilidad del Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión.”. En *Latin America Weekly Report*, “Preparing to intercept refugees” 10 February 2004.

³⁴ Haití es un país densamente poblado con más de 260 habitantes por kilómetro cuadrado, y sus costas distan solo 90 km. de Guantánamo, 100 km. de las Bahamas, 180 km. de Jamaica, 500km. de Puerto Rico y 950 km. de La Florida, compartiendo con la República Dominicana una frontera terrestre de 280 km. de extensión.

³⁵ En el Informe del Secretario General de la ONU S/2004/300 del 16 de abril de 2004, en *VI Situación Humanitaria*, en 46. indica que Haití tiene la más alta prevalencia de HIV/SIDA del mundo después del Africa Sub-Sahariana, estimada en 4,5 % en 2002, llegando a elevadísimos niveles de 13% de la población en la zona noroeste del país, donde operan las tropas argentinas.

³⁶ En *Latin America Weekly Report*, “France raises the prospect of military intervention in Haiti”, 17 February 2004.

³⁷ En *La Nación*, “Los peligros del vacío de poder”, 01 de marzo de 2004.

EE.UU. y Francia actuaron así de común y completo acuerdo en su pleno rol de aliados, superando las diferencias que los separaron en el caso de Irak. El primero, como potencia mundial, árbitro de la región y principal afectado por la situación, el segundo, en un papel protagónico justificado por su relación histórica y cultural con Haití y por sus intereses de potencia mundial de segundo orden. La intervención de Francia permitió legitimar las acciones del gobierno de Bush, quien sin el apoyo francés podría haber sido acusado de eliminar a un gobierno de izquierda elegido democráticamente y de ocupar militarmente a un país del Caribe, como había ocurrido en varias ocasiones anteriores.³⁸

Con el caso Haití, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas recuperó su papel internacional, el que había quedado seriamente afectado desde la invasión de Irak, siendo el primer caso de sintonía de intereses posterior a la misma.³⁹ Los hechos también confirmaron que los restantes miembros permanentes del Consejo de Seguridad no interfieren en un asunto cuando el problema está radicado en la zona de seguridad estratégica de otro miembro y no les atañe directamente. Es interesante puntualizar además que las resoluciones del Consejo de Seguridad fueron votadas sin mayores objeciones y por unanimidad.

Finalmente, y para una mejor comprensión del problema, es conveniente destacar que la decisión de intervención militar de fuerzas internacionales en Haití no se produjo prioritariamente por móviles altruistas, ni el desplazamiento de Aristide se provocó con la finalidad principal de mejorar la calidad de las instituciones democráticas del país. Las situaciones de injusticia, crímenes y persecuciones en Haití venían produciéndose desde mucho tiempo atrás sin haber recibido la consideración de la comunidad internacional. Recién cuando el régimen gobernante perdió la capacidad de dominar la situación con sus propias fuerzas y fue sobrepasado por bandas armadas sin liderazgo ni unidad se decidió la intervención.

CHILE: UN CAMINO INDEPENDIENTE

Chile ha buscado tradicionalmente preservar su individualidad regional evitando asumir compromisos fuertes con sus vecinos o con otros actores en el ámbito internacional. Su situación de rivalidad histórica con la Argentina y de conflicto con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú, han proyectado sus intereses hacia el mar, con una concepción estratégica

³⁸ En La Nación, "Ante la reconciliación de Francia y EE.UU." por Francisco Seminario, 02 de marzo de 2004.

³⁹ En La Nación, "La ONU empieza a recuperar su papel", por Alberto Armendáriz, 19 de marzo de 2004.

insular. El recrudescimiento reciente de las heridas de la Guerra del Pacífico de fines del Siglo XIX a partir de la crisis boliviana de 2003, ha reforzado la tendencia chilena a mantener fuerzas armadas poderosas, a conservar su tradicional alianza con Gran Bretaña, reforzada a partir de la Guerra del Atlántico Sur, y a consolidar la que desde hace años viene forjando con EE.UU.

La actuación de Chile en el conflicto de Haití, si bien constituye una novedad por romper una tradición de no intervención en ese tipo de conflictos, se compadece con esa visión estratégica pudiendo esperarse un especial protagonismo a partir de ahora. Fue también una muestra cabal de capacidad de decisión y coherencia en el establecimiento de objetivos, definición e implementación de políticas de estado y sentido de la oportunidad para el aprovechamiento de situaciones favorables en el plano internacional y regional, sin que ello implique por nuestra parte un juicio de valor sobre la bondad o malicia de los objetivos perseguidos.

En ocasión de la Segunda Guerra de Irak, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Chile había fijado una firme posición contraria a la decisión de EE.UU. que no varió a pesar de la fuerte presión de la potencia del norte, lo que le brindó entonces reconocimiento internacional pero también el fastidio de su socio continental. El caso Haití le proporcionó la oportunidad de revertir ese incidente, y la diplomacia trasandina la aprovechó convenientemente. Con la misma convicción con que antes se había opuesto a los intereses de EE.UU., ahora los apoyó. La intervención inmediata en la Fuerza Multinacional Provisoria y la rápida aceptación a participar en la continuación de la misión, dieron a Chile un claro posicionamiento regional en el Consejo de Seguridad.⁴⁰ La posterior designación por parte del Secretario General de la ONU de un diplomático chileno como cabeza de la misión en Haití, fue la respuesta de la organización a esa actitud.

BRASIL: VOCACION DE LIDERAZGO REGIONAL

Brasil siempre ha manifestado sin complejos una clara vocación de liderazgo regional. Sus constantes históricas desde la época imperial y la coherencia en sus relaciones exteriores, han sido plenamente ratificadas por las políticas del actual gobierno y se reflejaron plenamente en el desarrollo de los acontecimientos.

⁴⁰ En Latin American Security and Strategic Review, "The Haitian "solution", Chile takes lead", March 2004.

La crisis de Haití mostró a Brasil actuando ordenadamente en pos de sus actuales objetivos de política internacional, dirigidos a conseguir una fuerte presencia de liderazgo regional como cabeza del Mercosur y un lugar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.⁴¹

La oferta de EE. UU., Francia y del Secretario General de la ONU de participar de manera relevante en un conflicto que no le era propio a cambio de un papel internacional protagónico, fue aprovechada por Brasil como una oportunidad para mostrarse al mundo como líder de la región, aún a pesar de los costos políticos internos que tal decisión implicó para un gobierno de izquierda y los que podrán pagarse en el futuro si la situación de inestabilidad de Haití, como es factible, llega a complicarse y prolongarse en el tiempo. El papel jugado por Francia fue, como se dijo, de fundamental importancia para Brasil, ya que le permitió “internacionalizar” la cuestión facilitándole así en el plano interno la decisión de intervenir de manera protagónica a favor de intereses de los EE.UU. Es conveniente recordar al respecto, que Brasil junto con Chile y Colombia son los únicos tres países sudamericanos mencionados por EE.UU. en su más importante documento vigente sobre seguridad estratégica como países con los que la potencia del norte “ha formado coaliciones flexibles” y “con los que comparte sus prioridades”.⁴²

Como dato ilustrativo de la visión estratégica y de los móviles de protagonismo internacional del gobierno de Brasil, a los pocos días de llegadas las tropas a Puerto Príncipe, y enfocado el interés periodístico mundial en la cuestión, se organizó un publicitado partido de fútbol con la participación de la selección nacional de Brasil en un evento custodiado por las tropas brasileras y en cuyo transcurso fue ovacionado el presidente Lula. Más que un acontecimiento deportivo, se trató de un calculado hecho de política internacional atípico en las intervenciones de Naciones Unidas.⁴³

Podemos concluir en que quizás a partir de esta intervención, Brasil se encamine en los hechos y con una nueva visión, hacia la "identidad en seguridad" que según conciben sus

⁴¹ En Latin American Security and Strategic Review, “Predominantly South American force to move in” May 2004.

⁴² The National Security Strategy of the United States of America, Cap IV., The White House, Washington, September 2002. P. 10.

⁴³ En La Nación, “Lula, aclamado por miles de haitianos” 19 agosto 2004.

pensadores no pudo alcanzar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando a pesar de su activa participación no logró ventajas especiales.⁴⁴ Ahora parece estar decidido a merecerlas y además a exigir las.

ARGENTINA: ENTRE LAS CONVICCIONES Y LA REALIDAD

La crisis de Haití encontró al gobierno argentino sumido en problemas y confrontaciones internas de alto contenido político e ideológico, como los casos de las discusiones por el desmantelamiento de la ESMA y el debate sobre la responsabilidad del estado en los desmanes y acciones violentas producidas en esos días por los llamados "piqueteros". También, con fuertes connotaciones políticas se desarrollaba el conflicto referido al auge delictivo con el tema de los secuestros y la problemática de la seguridad ciudadana, a lo que se sumaba la puja internacional por los acuerdos con el FMI y el arreglo con los deudores de la parte de la deuda pública que se encontraba en default.

Inicialmente, y como oportunamente se mencionó, la idea de la intervención de fuerzas militares en el conflicto de Haití fue rechazada públicamente por el gobierno. Las objeciones reconocían distintos fundamentos a saber: el carácter de "imposición de la paz" de la misión al encuadrarse en el Cap. VII de la Carta de las Naciones Unidas, las tareas de tipo fundamentalmente policial que las tropas cumplirían en Haití las que en la Argentina están vedadas por ley para el instrumento militar, la posibilidad cierta de que, dado el tipo de misión, se produjesen bajas en acción de personal argentino, la forma controvertida en que EE.UU. a través de su Secretario de Estado había participado en la renuncia y alejamiento del presidente Aristide y que para muchos se trató de un secuestro, y fundamentalmente las serias dificultades que se enfrentarían en el congreso como paso obligado para cualquier resolución de envío de tropas dadas las características de la misión. Pero el mayor obstáculo para adoptar definiciones dentro del lapso requerido, lo constituía la necesidad de que esa sensitiva cuestión no se debatiera públicamente en esos momentos de turbulencia política interna. En compensación se organizó y se envió por vía aérea una misión de "casco blanco" y suministros para ayuda humanitaria.

Es de destacar que independientemente de los condicionantes políticos e ideológicos que afectaban la libertad de acción del gobierno, la posición argentina de no intervenir

⁴⁴ de Araujo, Braz José, "Seguranca Cooperativa em Novo Cenário Internacional", Sao Paulo 2003, NAPPEI/USP.

militarmente en el conflicto era perfectamente coherente desde el estricto punto de vista de la seguridad y considerando los intereses en juego. El problema de Haití, fuera de lo propiamente humanitario, era ajeno al país y a la región y la intervención militar significaba, como se dijo antes, concurrir a solucionar un problema de seguridad de los EE.UU. Esa posición hubiese sido probablemente sostenible de haber sido compartida por Brasil, pero como los hechos lo demostraron, tal compromiso estaba lejos de los objetivos del socio mayor del Mercosur. El conflicto y su desarrollo mostraron con evidencia que más allá de las afinidades políticas coyunturales, las visiones estratégicas de Argentina y de Brasil son diferentes, y que el proyecto de liderazgo regional de este último es en cierto modo funcional al de dominio mundial de los EE.UU.

La fuerte presión norteamericana manifestada a través de la ya comentada visita del General Myers y la clara posición a favor del plan de la ONU adoptada por el resto de los países de la subregión, dejaron a la Argentina irremediadamente aislada y al gobierno sin posibilidades de una elección distinta a la de participar con fuerzas militares en la misión. Solo el hecho de que la intervención obedeciera a un pedido originado en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, y la crisis humanitaria que se vivía en Haití, permitieron superar las barreras políticas internas y adoptar finalmente la decisión de participar con tropas, aunque por las demoras del Ejecutivo y los debates en el Congreso el componente argentino arribara casi dos meses tarde.

Con respecto a la participación Argentina, el caso Haití nos enseña que en el campo de las relaciones internacionales es necesario definir con claridad objetivos a largo plazo y concebir políticas de estado aptas para conseguirlos, sin que sean susceptibles de ser afectadas sensiblemente por cuestiones coyunturales de orden doméstico. Los costos internos que puede generar una acción persistente y coherente en las relaciones exteriores, se compensan con los logros que se obtengan y con la construcción de una imagen consistente a nivel internacional, como la tienen Chile y Brasil. En última instancia la Argentina, con mayor o menor convicción en sus decisiones, ha tenido igualmente que pagar los costos económicos y políticos de su participación en Haití, y habiendo tanto como Chile y Brasil aceptado el llamado de la ONU, podemos concluir en que Chile llegó anticipadamente, Brasil a tiempo y Argentina tarde.

¿ES POSIBLE UN DESTINO CUMUN?

En los países del Cono Sur, los esfuerzos de integración iniciados en la década de los 80 con la voluntad política de constituir el Mercosur, continuados en la siguiente con su desarrollo y tendientes en la actualidad a su institucionalización y ampliación, no han tenido hasta ahora logros equivalentes en los distintos aspectos de la vida de los estados.

Mientras que la integración física y en menor medida el intercambio comercial motorizados por poderosos intereses públicos y privados han tenido avances importantes, en el ámbito de la integración político – estratégica no se han dado las mismas condiciones. Por el contrario, constantes históricas discordantes que persisten a pesar de los profundos cambios producidos en la cultura institucional de los estados, condicionantes geopolíticos que continúan actuando no obstante los avances en la integración física mencionados, percepciones diversas sobre el papel que cada estado está llamado a desempeñar en el orden regional y mundial, y situaciones estructurales o hasta circunstanciales de política interna de cada país, se presentan como factores perturbadores para la integración regional en especial en las áreas de defensa y seguridad.

Los esfuerzos realizados y adelantos logrados en materia de interoperabilidad de las fuerzas armadas, las frecuentes ejercitaciones militares combinadas, los intercambios en todos los niveles, la participación conjunta en operaciones de paz, los avances en producción para la defensa etc., han contribuido significativamente al conocimiento y confianza mutuos y a sentar las bases para una futura aplicación de políticas comunes en un mayor nivel de compromiso, pero por ahora son solo logros de carácter instrumental, insuficientes para garantizar una genuina integración.

Sin embargo y por difíciles que parezcan, las barreras mencionadas pueden ser superadas y un destino común es posible en tanto y en cuanto los estados y los pueblos se convenzan de la importancia crucial que hoy tiene la integración para el futuro común y se decidan a avanzar en algunos aspectos esenciales.

Como condición necesaria para aspirar a una sólida unión, los países deben garantizar primero la estabilización y consolidación de sus sistemas políticos internos, desterrando las estructuras y prácticas de dominio hegemónico y asegurando la posibilidad de alternancia de las fuerzas mayoritarias en el ejercicio del poder. Para ello deben ser

construidos consensos y acuerdos duraderos entre las fuerzas políticas de distinto signo, asentados sobre aspectos relevantes de la vida y del futuro nacional relacionados con la economía, la educación y la defensa y seguridad, materializándolos en objetivos y políticas de estado de largo plazo que no formen parte de los avatares de la lucha electoral. Pareciera que en esos aspectos la Argentina está ciertamente atrasada con respecto a sus vecinos más importantes.

En el marco regional, es menester la superación definitiva de antiguos conflictos que separan a los países del Cono Sur, especialmente los de la segunda mitad del Siglo XIX en la Subregión Centro Oeste, cuya solución justa y pacífica es imprescindible para el desarrollo político, económico y social de Bolivia, asunto clave para la eliminación de asimetrías y la definitiva estabilización de la subregión.

También es necesario lograr, a partir de la solución de esos y otros problemas históricos, una relación madura y de confianza entre los estados de la Subregión para que el potencial de cada uno, y por consiguiente su grado de influencia, pueda ser ponderado de manera prudente, reconocido por el conjunto y reflejado de forma realista en la balanza de las decisiones. Sería utópico pretender la igualdad a nivel internacional o excluir la competencia. Lo que se requiere es un marco institucional realista, claramente establecido y respetado, donde esa competencia se verifique. El proceso de unidad de Europa nos brinda buenos ejemplos en ese sentido.

La vía práctica para la integración es y seguirá siendo el Mercosur. El camino ya recorrido, como se puntualizó antes, es importante pero no suficiente. Resulta necesario avanzar en la institucionalización del bloque con el establecimiento y/o consolidación de organizaciones supranacionales en las que los estados depositen parte de sus derechos soberanos en materia de legislación común, aplicación de normas y solución de controversias. En cuanto a la ampliación del Mercosur, más que de ampliación debiera hablarse de su completamiento, ya que el bloque no habrá alcanzado su estructura básica fundamental especialmente en materia político – estratégica hasta que no se incorporen como miembros plenos Bolivia y Chile. A partir de allí recién podrá considerarse su ampliación con nuevos miembros, debiendo tenerse en cuenta al respecto que la incorporación plena en el corto plazo de países con dependencia casi total del mercado norteamericano, o con serias

asimetrías o conflictos políticos internos, como México y Venezuela, puede ser un factor que en lugar potenciar la unión supranacional desnaturalice su razón de ser.

En el ámbito específico de la seguridad y la defensa, se puede avanzar en la integración de manera práctica con acuerdos subregionales sobre participación de fuerzas militares en operaciones de paz de las Naciones Unidas, la formación de una fuerza multinacional alistada para eventualidades internacionales, la forma, métodos y acciones combinadas para enfrentar las nuevas amenazas globales como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen internacional organizado, la preservación de los recursos naturales y la vigilancia de los espacios geopolíticos vacíos, y con el establecimiento de criterios claros y transparentes que regulen el balance militar de la región.

Alcanzar esos acuerdos y objetivos de unidad no es obviamente tarea fácil ni de ejecución inmediata. Se requiere una seria intención y una persistente y decidida acción sustentada en la fuerte voluntad política de alcanzar consensos y obviar diferencias. Esa actitud significaría un cambio importante, ya que como podemos deducir del caso analizado en este trabajo, no existe visiblemente hoy una voluntad común en ese sentido.

En última instancia, la elección está planteada para los estados del Cono Sur entre dos opciones. Por un lado seguir sosteniendo visiones particulares y muchas veces contrapuestas que llevan a la confrontación o a la competencia por posicionarse individualmente, como vimos que ocurrió en el caso Haití. La otra es la convergencia de esfuerzos con una presencia integrada y una amplia visión común. En un orden internacional cada vez más asimétrico, complejo y condicionado, el sentido común indica que los esfuerzos debieran dirigirse hacia la segunda alternativa.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BRASIL – POLITICA DE DEFENSA NACIONAL.(2003) “*Objetivos, Orientação Estratégica, Diretrizes*” Presidência de República – Secretaria da Comunicação Social.

DE ARAUJO, BRAZ JOSE "Seguranca Cooperativa em Novo Cenário Internacional", Sao Paulo 2003, NAPPEI/USP

Defensa @ Net Brasil, “*Myers Discusses Haiti, Terrorism, Brazil’s Shoot-down Policy*” por Jim Garamone, American Forces Press Service, 11 de marzo de 2004.

FERNANDEZ MAGUER, ERNESTO D. “*Doctrinas Geopolíticas Brasileñas*”, Revista Militar N° 704, abril-junio de 1981.

GALO, SILVINA MARIANA. “*La Agenda de una Futura Política de Seguridad y Defensa Común del Mercosur*”, IDELA/UNT, Noviembre de 2003.

Inter Press Service. “*No Consensus on Peacekeeping Troops to Haití*”, por Mario Osava, 17 de mayo de 2004.

La Nación. “*Una variante militar para el Mercosur*” por Néstor J. Cruces, 10 de septiembre de 2003.

La Nación. Artículos periodísticos sobre el caso Haití desde el 01 de enero hasta el 05 de septiembre de 2004.

La Nación. “*Las fuentes de la violencia siguen latentes*”, por Alberto Armendáriz, 01 de marzo de 2004.

La Nación. “*Ante la reconciliación de Francia y EE.UU.*” por Francisco Seminario, 02 de marzo de 2004.

La Nación. “*La Argentina no debe estar ausente*” por Rosendo Fraga, 03 de marzo de 2004.

La Nación. “*Haití: un nuevo capítulo, la misma esperanza*”, por Roger Noriega, 09 de marzo de 2004.

La Nación. “*Lo que dejó la visita de Myers*”, por Rosendo Fraga, 15 de marzo de 2004.

La Nación. “*La ONU empieza a recuperar su papel*”, por Alberto Armendáriz, 19 de marzo de 2004.

La Nación. “*Haití, sin margen para el error*”, por Kofi Annan, 22 de marzo de 2004.

La Nación. “*Turbulencias en la relación con EE.UU.*”, por Jorge Rosales, 06 de mayo de 2004.

La Nación. “*Gesto para Bush: Kirchner envía 500 efectivos a Haití*”, por Daniel Gallo, 09 de mayo de 2004.

La Nación. “*Bielsa aspira a que la Argentina sea un país predecible*”, por Florencia Carbone y Martín Rodríguez Yebra, 07 de junio de 2004.

La Nación. “*Participación Argentina en Haití*”, por Jorge Arguello, 09 de junio de 2004.

La Nación. “*La izquierda y Kirchner viven un tiempo de máxima frialdad*”. Por María Cecilia Tosi, 13 de junio de 2004.

Latin American Security and Strategic Review, “*Opposition focuses on unseating Aristide*” December 2003.

Latin American Security and Strategic Review, , “*A security apparatus falling apart*”, January 2004.

Latin American Security and Strategic Review, “*Former military & paramilitary exiles reurn to join rising against Aristide*” Febrero de 2004.

Latin American Security and Strategic Review, “*Rival proposals for UN force*”, March 2004.

Latin American Security and Strategic Review. “*The Haitian “solution”, Chile takes lead*”, March 2004.

Latin American Security and Strategic Review. “*Predominantly South American force to move in*” May 2004.

Latin America Weekly Report. “*Preparing to intercept refugees*” 10 February 2004.

Latin America Weekly Report. “*France raises the prospect of military intervention in Haiti*”, 17 February 2004

MENDIZABAL, EDUARDO RAUL. “*La integración regional militar y la seguridad cooperativa en el ámbito del Mercosur Ampliado*”. CEE del Ejército Argentino. 2003.

NACIONES UNIDAS (2004) - Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad - S/PRST/2004/4 del 26 de febrero de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Resolución del Consejo de Seguridad 1529 - S/RES/1529 del 29 de febrero de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Informe del Secretario General Sobre Haití - S/ 2004/300 del 16 de abril de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Resolución del Consejo de Seguridad 1542 - S/RES/1542 del 30 de abril de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) – Press Release SC/8095, 17 de mayo de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad S/2004/439 del 27 de mayo de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) – Press Release SC/8125, 16 de junio de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad S/2004/565 del 12 de julio de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) – Press Release SGA/881, 15 de julio de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) – Press Release SC/SM/9425, 20 de julio de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Informe Provisorio del Secretario General Sobre MINUSTAH - S/ 2004/698 del 30 de agosto de 2004.

NACIONES UNIDAS (2004) - Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad - S/PRST/2004/32 del 10 de septiembre de 2004.

Página 12. Artículo de The Independent de Gran Bretaña, “*Crónica de una desintegración en la nueva república de la pesadilla,*” por Andrew Grumbel, 13 de febrero de 2004.

Página 12. Artículo de El País de Madrid, “*La intervención policial, nueva fórmula ante Haití*”, por Juan Jesús Aznárez, 14 de febrero de 2004.

Página 12. “*El desacierto de enviar tropas a Haití*”, por Juan Gabriel Tokatlian, 13 de junio de 2004.

PUIG, RAFAEL GUILLERMO. “*Las relaciones entre Argentina y los países del Pacífico en la segunda mitad del Siglo XIX*”, IDELA/UNT, 28 de junio de 2003.

SMARTH ROSNY. “*El caso Haitiano*”, Febrero de 2004.

UNITED STATES OF AMERICA (2002) The National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington, September.

UNITED STATES OF AMERICA (2002) Country Reports on Human Rights practices, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor – Department of State, March 4.