



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

131

CRISIS LOCALES Y SEGURIDAD
INTERNACIONAL:
EL CASO HAITIANO

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

INSTITUTO UNIVERSITARIO
«GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO»



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

131

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
INSTITUTO UNIVERSITARIO «GENERAL GUTIÉRREZ
MELLADO»

CRISIS LOCALES Y SEGURIDAD
INTERNACIONAL:
EL CASO HAITIANO

Octubre 2005

Edita:



NIPO: 076-05-170-3 (edición papel)

ISBN: 84-9781-196-8

Depósito Legal: M-44666-2005

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: octubre, 2005

NIPO: 076-05-171-9 (edición en línea)



SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA

Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 2/05

CRISIS LOCALES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL CASO HAITIANO

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Gustavo Suárez Pertierra

Capítulo I

HAITÍ: EL INTENTO FALLIDO DE CONSTRUIR UNA DEMOCRACIA SIN ESTADO

Por Sonia Alda Mejías

Capítulo II

LAS REPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO

Por Pablo Gómez de Olea Bustinza

Capítulo III

IBEROAMÉRICA ANTE LA CRISIS DE HAITÍ

Por Isidro Sepúlveda Muñoz

Capítulo IV

MINUSTAH. ACTORES, ORGANIZACIÓN Y OBJETIVOS

Por Carlos Rey Vich

Capítulo V

HAITÍ: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por Rafael Garranzo García y Mónica Colomer

Capítulo VI

MISIONES DE PAZ EN CENTROAMÉRICA Y HAITÍ. PARTICIPACIÓN DE
LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

Por Pedro Pérez Seoane Garau

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

CRISIS LOCALES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL CASO HAITIANO

El interés y la preocupación del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado por la realidad latinoamericana nos decidió a dedicar este número a la prolongada crisis de Haití que, desde enero de 2004, con la caída de Bertrand Aristide, adquirió una dimensión internacional.

No hace muchos años el problema haitiano no habría tenido tal dimensión. Sin embargo, hoy día a través de él puede tomarse «el pulso» al orden internacional o reflexionar sobre el proceso de transformación que están experimentando los fundamentos de la seguridad ante las exigencias de una nueva realidad planetaria. El presente *Cuaderno* se ha desarrollado sobre esta doble dimensión, local e internacional, de la crisis haitiana y sus implicaciones en el actual contexto global.

El proceso de globalización explica fundamentalmente que la situación por la que atraviesan algo más de ocho millones de personas, ocupando una superficie de 27. 750 Km², se considere un problema de seguridad internacional. No quiere decirse con esto que las dimensiones de un país o de una población resten valor a las vidas que se cobra un conflicto interno o que tenga menos importancia la situación extrema que padece la mayoría de su población, como en Haití. Tan solo se trata de poner de manifiesto que, en el lapso de unos quince años, la configuración del nuevo orden internacional y el proceso de globalización han determinado

una radical transformación de las amenazas a la seguridad. Bajo los efectos de la globalización, lo que ocurre en cualquier parte del mundo afecta a toda la comunidad internacional. Esto explica porqué Haití, una república de pequeñas dimensiones y la más pobre de América Latina, llega a ser considerada como tal amenaza para la estabilidad internacional.

A partir de esta consideración, han tenido lugar una secuencia de decisiones y de actuaciones por parte de la comunidad internacional que interesa analizar desde la perspectiva de la seguridad y en relación con la situación que atraviesa América Latina. Esto es lo que ha impulsado al *Instituto Español de Estudios Estratégicos* y al *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado* a constituir un grupo de trabajo para dedicar el presente *Cuaderno*, tomando pie en la situación de la República de Haití, al estudio de un conjunto de implicaciones que en materia de seguridad y relaciones internacionales y en el campo de la cooperación plantea la amenaza de un estado fallido en un mundo globalizado.

Antes se ha dicho que los problemas de seguridad, por remoto que sea el lugar en que se producen, repercute en la seguridad global. Según esto, la seguridad compartida, dentro del sistema multilateral vigente, requiere que la comunidad internacional se implique en su conjunto, porque la única manera de combatir las nuevas amenazas en la sociedad global es combatirlas con la misma lógica. Pues bien, el caso haitiano es un ejemplo práctico de la aplicación de los principales fundamentos doctrinales de la seguridad adoptados ante un mundo interdependiente. A partir de este mismo caso puede enfrentarse el análisis de la organización del sistema internacional pero, también y desde una perspectiva dinámica, las reacciones, las posturas y el nivel de participación de las principales potencias y organizaciones y sus prioridades en el actual juego de fuerzas internacionales.

Por otro lado, las implicaciones del problema, inicialmente local, no se detienen aquí. Al contrario, plantean, al menos, dos elementos más de interés. Uno, muy especial, es que el intento de poner solución al caso haitiano posee la particularidad de haber suscitado una iniciativa latinoamericana inédita que, aunque los resultados finales están todavía por verse, no puede ser ignorada. Y desde otro ángulo, finalmente, Haití proporciona la posibilidad de considerar el esfuerzo español por contribuir a la seguridad internacional a través de diferentes formas de cooperación, económica, política y militar en misiones de paz en la región.

* * *

Un Estado fallido, como el haitiano, concentra en sí mismo diferentes problemas que pueden considerarse amenazas o riesgos para el orden internacional. Aunque tradicionalmente los enfrentamientos lo han sido entre Estados y a través de ejércitos regulares, en la década de los noventa, sin embargo, comienzan a generalizarse conflictos intraestatales en los que la población civil, en numerosas ocasiones, es el blanco de los ataques por motivos étnicos, religiosos o ideológicos.

Haití, desde 1986 y tras más de treinta años de un régimen dictatorial, ha intentado llevar a cabo un proceso democrático que diferentes golpes de estado, elecciones fraudulentas y el ejercicio sistemático de la violencia han bloqueado. La evolución económica ha ido degenerándose hasta extremar una estructura basada en la desigualdad, que condena a la gran mayoría de su población a carecer de los recursos más básicos. La práctica inexistencia de un Estado no sólo ha impedido poner freno a la violencia social y política dominante en esta sociedad, sino que, además, ha favorecido la proliferación de otros problemas. La pobreza, el desempleo, un fuerte crecimiento demográfico, la degradación medioambiental y los altos porcentajes de población afectados por el VHS/SIDA, que por sí mismos están considerados como nuevas amenazas, se han combinado simultáneamente en Haití para desembocar en una sociedad profundamente fragmentada y desvertebrada. A su vez, los efectos desestructuradores que posee la combinación de todos estos factores, favorece la proliferación de elementos que acrecientan la crisis local y con ello la dimensión de la amenaza a la seguridad internacional. En una situación de caos, sin control estatal, el narcotráfico y el crimen organizado han encontrado en Haití un espacio que se adecua a todas sus necesidades, como la falta de control del territorio por una estructura estatal o una población necesitada de obtener ingresos rápidamente para poder subsistir.

Estas nuevas amenazas surgidas con la globalización han llevado a la búsqueda de soluciones que forzosamente han modificado los conceptos básicos de la seguridad. Hoy se pretende que la seguridad, además de transnacional e interdependiente, tenga un carácter eminentemente preventivo. Para ello es imprescindible que junto a la actuación militar se desplieguen amplios programas de cooperación en el ámbito político, económico y social en las sociedades en crisis. El objetivo de este planteamiento es evitar las causas que provocan una amenaza o, al menos, conseguir que sus efectos no se multipliquen. Bajo esta perspectiva la seguridad aparece íntimamente vinculada con el desarrollo y con la doctrina de la seguridad humana asumida por Naciones Unidas. Al asegurar la pro-

tección a las personas y desarrollar sus potencialidades, se asegura un desarrollo sostenible que tiende a evitar la reproducción de las causas de los conflictos.

La centralidad de una perspectiva situada en la persona humana supera una visión estatocéntrica de la seguridad, mas no por ello el Estado deja de tener importancia. Al contrario, buena parte de la actuación internacional esta dirigida al fortalecimiento del Estado como una pieza clave para evitar situaciones de crisis. Para la ONU, «El desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenazas» (1). A su vez, afrontando las amenazas es posible garantizar un desarrollo sostenible en beneficio de las personas.

Estos presupuestos han motivado la determinación de Naciones Unidas de actuar en Haití, así como la forma de llevar a cabo dicha actuación. En efecto, la principal herramienta con que cuenta la organización para poner en práctica este nuevo concepto de seguridad son las misiones de paz. En este sentido, MINUSTAH, la misión de la ONU en Haití, está enmarcada dentro de la acción preventiva. En coherencia con los nuevos presupuestos de la seguridad internacional, la misión no se limita a tratar de resolver la crisis inmediata de seguridad por la que atraviesa el país. El objetivo es, además, proporcionar las bases para construir democracias y bases sólidas de desarrollo político, social y económico, porque este es el único modo posible de evitar que surjan de nuevo las causas del conflicto. De esta forma, siguiendo las pautas del Informe Brahimi, MINUSTAH se entiende más como un instrumento orientado a tratar las fuentes del conflicto, que como una herramienta para atacar los síntomas (2)

Como se ha dicho, la crisis haitiana, de acuerdo con su dimensión internacional, descubre la posición frente al problema de las principales potencias y organismos internacionales. Y de una manera especialmente señalada, la crisis ha puesto de manifiesto las ambiciones de regiones y naciones que aspiran a ser nuevos actores internacionales. Este es el caso latinoamericano, encabezado por el liderazgo brasileño. La participación y la dirección latinoamericanas en MINUSTAH pueden ser un precedente trascendental para futuras acciones conjuntas que proporciona-

(1) «Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos», *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, ONU, 2004, p. 13.

(2) «Informe Brahimi», *Asamblea General. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, 21/8/2000, p. 3.

rían un peso específico a la región y con ello el aumento de su capacidad para influir en el actual orden internacional. La importancia de este factor como incentivo del proceso de integración regional es, por otra parte, notoria.

Finalmente, el caso haitiano ha ofrecido la oportunidad de comprobar el esfuerzo y la capacidad española para contribuir a la seguridad internacional. En pocos años, desde 1988, España ha sumado un importante número de misiones en diferentes partes del mundo, aunque la presencia española en la región centroamericana es particularmente reseñable. Las misiones de paz y la cooperación han sido algunos de los instrumentos empleados para contribuir a la estabilidad y desarrollo en el área. Actualmente España está presente en Haití, junto a las naciones latinoamericanas, mediante la aplicación de estas fórmulas en las que vuelca toda la experiencia acumulada.

* * *

Los aspectos indicados fueron las referencias fundamentales que articularon el esquema de trabajo que propuse, como coordinador, a los integrantes del grupo de especialistas que colaboran en el presente volumen. Los seis capítulos que integran este *Cuaderno* se agruparon de acuerdo con tres áreas temáticas fundamentales. En primer lugar, el estudio de *la naturaleza de la crisis haitiana y sus causas*, que comprende el capítulo primero. En segundo término, el análisis del *problema haitiano en la política internacional*, un bloque temático que agrupa tres capítulos desarrollados en torno a las propuestas internacionales bajo una visión global, la iniciativa latinoamericana y el análisis de MINUSTAH como resultado de la contribución internacional. Por último, el tercer bloque está dedicado a *la labor de España y sus aportaciones a la región*, con un capítulo dedicado a la cooperación y otro a la participación española en misiones de paz, particularmente en MINUSTAH. He de expresar mi convicción acerca de la alta calidad de los trabajos, cuyos resultados finales han superado, en mi criterio, un planteamiento que no dejaba de ser ambicioso.

Los autores, de acuerdo con la distribución de funciones acordada, han desarrollado su trabajo con arreglo a unas pautas adecuadas a cada área.

La Doctora Sonia Alda Mejías, investigadora del *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*, realiza en el primer capítulo: «*Haití: el intento fallido de construir una democracia sin Estado*», un estudio histórico que

abarca desde 1957 a 2004. En este período pueden distinguirse dos etapas: la dictadura hereditaria de los Duvalier y el truncado proceso de democratización, iniciado en 1986. Su análisis se detiene en el estudio de las causas que han llevado a Haití a la actual crisis. Para ello se consideran elementos de diferente naturaleza, entre ellos los de carácter económico y social. Sin embargo, los aspectos políticos tienen especial relevancia y, en particular, la estructura de poder dominante en la historia reciente haitiana. Teniendo en cuenta este factor, la República no habría padecido un proceso de degeneración del poder estatal hasta convertirse en un Estado fallido, sino que en realidad no habría existido tal poder. Este es uno de los factores que explican la imposibilidad de evolucionar que afecta al proceso de democratización inmerso en una permanente inestabilidad.

Las posiciones de las principales potencias y organismos internacionales ante la crisis es analizada por el Ministro Consejero, actualmente destinado en la Embajada en Bogotá, Pablo Gómez de Olea Bustinza en el segundo capítulo. Con su trabajo *«Las respuestas internacionales a la crisis haitiana: Estados Unidos, Naciones Unidas y Europa. Visiones sobre el problema haitiano»*, desarrolla con detenimiento la postura de estos actores internacionales. Naciones Unidas tiene el ambicioso proyecto de llevar a cabo una labor integral de reconstrucción a largo plazo. Las preocupaciones de Estados Unidos no son iguales, máxime cuando su interés en este momento está centrado en otras partes del planeta. Sin embargo, no hay un total desentendimiento del problema ya que la crisis haitiana constituye una particular amenaza a causa de su proximidad geográfica y su situación geopolítica. Especialmente relevantes son algunas carencias detectadas en el papel de la Unión Europea tanto en la prevención como en la solución de la crisis haitiana.

El capítulo del Profesor Doctor Isidro Sepúlveda, Director del *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*, *«Iberoamérica ante la crisis de Haití»*, plantea la importancia de la respuesta regional que por primera vez ha tenido lugar en América Latina frente a una crisis de estas características. A partir de una completa visión de los diferentes proyectos, tanto de Estados Unidos como de los países latinoamericanos, se toma conciencia del importante desafío que se presenta a la región. La participación latinoamericana en MINUSTAH, encabezada por Brasil junto a Chile, Argentina y Uruguay, puede ser un paso hacia la reformulación del sistema de seguridad hemisférico. En un momento de crisis del mismo sistema de seguridad, el distanciamiento norteamericano por el área y el des-

pliegue de políticas nacionales, volcadas en el protagonismo continental, podrían ser factores fundamentales para sentar las bases de acciones exteriores coordinadas y sistemas combinados de defensa. El autor no duda en calificar esta iniciativa de gran oportunidad para profundizar en la creación de una comunidad más cohesionada.

El amplio y completo análisis del orden internacional, proporcionado por los dos capítulos anteriores sirve como telón de fondo para estudiar la misión de Naciones Unidas en Haití. El Coronel de I.M. Carlos Rey Vich, destinado en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa, desarrolla el cuarto capítulo precisamente sobre esta misión: «*MINUSTAH. Actores, organización y objetivos*». Tras la caída del Jean Bertrand Aristide, y a solicitud del gobierno provisional haitiano, se aprobó el establecimiento de MINUSTAH por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 30 de abril de 2004. El estudio de esta misión tiene en cuenta las anteriores misiones internacionales de Naciones Unidas para contribuir al proceso de democratización haitiano desde 1993. Es la actual una misión compuesta, que integra dos componentes, civil y militar. Junto a los objetivos de creación de un entorno seguro y estable, la misión atenderá a la reforma del cuerpo de policía, el apoyo al proceso constitucional y político y al respeto a los derechos humanos. La organización, el mandato, la estructura y el despliegue, como ilustra este estudio, revelan la concepción integral de las nuevas misiones de paz.

La participación española se analiza en los dos últimos capítulos. El Capitán de Corbeta, Pedro Pérez-Seoane Garau, destinado en la representación militar permanente española ante la OTAN, desarrolla en el capítulo III la temática «*Misiones de paz en Centroamérica y Haití. Participación de las Fuerzas Armadas españolas*». El trabajo permite apreciar la presencia española en las diferentes misiones de paz que se establecieron en la región desde finales de los años ochenta. La experiencia que aportaron estas misiones fue inapreciable, aunque el tipo de conflicto y las características de las nuevas misiones de paz han sido un nuevo reto para las fuerzas armadas y muy particularmente para la Infantería de Marina, que en MINUSTAH ha realizado su primera misión independiente. La experiencia trasciende el plano militar y el autor propone profundizar en el papel de puente que España está llamada a desarrollar entre Europa y América.

Por último, el capítulo VI, a cargo de Rafael Garranzo (Ministro Consejero, actualmente destinado en la Embajada en Washington) y Mónica Colomer (Secretaria de Embajada destinada en la Embajada en

Haití), trata la compleja tarea de reconstrucción que exige la situación en Haití, así como la forma en que se está llevando a cabo. Después de la caída de Aristide se han logrado superar diferentes etapas que han permitido iniciar dicho proceso de reconstrucción. Para ello fue imprescindible la conformación de un gobierno provisional y la elaboración de una agenda de desarrollo. A partir de entonces la ayuda económica y la cooperación internacional fueron imprescindibles. En esta situación España, que hasta entonces no había establecido relación alguna de cooperación con Haití, decidió iniciar un programa de cooperación. Los autores apuntan, entre los diversos motivos que explican esta decisión, la línea de actuación puesta en práctica en otros países y basada en desarrollar cooperación en aquellos lugares donde se lleva a cabo una misión de paz propia. Con este nuevo esfuerzo es posible poner de manifiesto la firme intención española de mantener e, incluso, incrementar su inserción en la política internacional, particularmente en todas aquellas cuestiones relacionadas con Iberoamérica.

* * *

La vocación de los *Cuadernos del Instituto Español de Estudios Estratégicos* no es propiamente trabajar en relación con situaciones coyunturales, sino realizar estudios de mayor calado. Pero hemos considerado que la cuestión, por las razones indicadas, merecía una atención especial.

En el momento en que estas páginas se escriben nos encontramos a sólo unos días del inicio de la campaña electoral. Según el calendario oficial se celebrarán el 20 de noviembre las elecciones legislativas y presidenciales y el 13 de diciembre tendrán lugar las elecciones locales y municipales. El proceso electoral se prolongará por unos meses más en el caso de tener que celebrarse una segunda vuelta para la elección de presidente, que tendría lugar el 3 de enero. Si se mantienen todas las fechas previstas, el 6 de febrero de 2006 tomaría posesión de su cargo el nuevo presidente electo. Los organismos internacionales, la ONU, la OEA y el CARICOM, consideran de vital importancia estos comicios, ya que podrían ayudar a crear las bases para recuperar la institucionalidad y mejorar las condiciones de la isla caribeña. Hasta hace unos meses ha habido serias dudas de la celebración de elecciones con este calendario ante el ambiente de violencia reinante. Aún hoy, a principios de octubre, miembros del Consejo Electoral Provincial consideran necesario retrasar los comicios y todavía en la actualidad hay bandas armadas que controlan

determinados territorios, incluso dentro de la misma capital, aunque, ciertamente, gracias a la labor de las tropas internacionales la situación de violencia ha mejorado ostensiblemente. El mayor problema estaría relacionado con cuestiones organizativas, problemas en las inscripciones censales, falta de medios materiales, etc. que, de no ser resueltos, podrían restar credibilidad a los resultados electorales. Este es, por tanto, un momento crítico en el que las fuerzas internacionales no pueden abandonar Haití. Las elecciones son el inicio de un largo proceso que ha de continuar concitando el apoyo internacional para que no vuelva de nuevo a truncarse.

CAPÍTULO PRIMERO

HAITÍ: EL INTENTO FALLIDO DE CONSTRUIR UNA DEMOCRACIA SIN ESTADO

HAITÍ: EL INTENTO FALLIDO DE CONSTRUIR UNA DEMOCRACIA SIN ESTADO

Por SONIA ALDA MEJÍAS

INTRODUCCIÓN

La violencia, la polarización política y social, el colapso económico y la falta de los recursos más básicos sólo son algunos de los sombríos enunciados con los que es posible describir la realidad haitiana. El objeto del presente capítulo es analizar las causas que provocan la crisis estructural que sufre Haití, hasta el punto de haber sido catalogado como ejemplo paradigmático de Estado fallido. Para ello se abarcará un período cronológico que contempla la dictadura hereditaria duvalierista, de 1957 a 1986, y la transición democrática, inmersa en avances y retrocesos, hasta la caída de Aristide, en febrero de 2004. En este lapso de tiempo se encuentran buena parte de los factores que determinan la actual situación haitiana. La mayoría de los problemas, como se verá, son consecuencia directa de la inexistencia de un poder estatal. Factor imprescindible para explicar la situación de caos endémico de esta sociedad.

La naturaleza de la crisis haitiana ha de ser explicada de manera multicausal. Aunque el punto de partida de este análisis es evitar cualquier determinismo, además de los factores económicos y sociales se prestará particular atención a los políticos, y muy especialmente a la *estructura de poder político* predominante. Tomando como referencia esta cuestión quizás sea posible responder a interrogantes que ningún otro factor puede dar respuesta. En efecto, los datos económicos o sociales sitúan a Haití entre los países más pobres del mundo. No obstante, las protes-

tas, que han desembocado en actuaciones violentas, no sólo se han ceñido a reivindicaciones de carácter económico. El nivel de violencia y las masacres tampoco pueden explicarse únicamente por esta causa. Sin embargo, si consideramos la estructura del poder político es posible entender mejor, no sólo esta crisis, sino la forma en que se manifiesta y su persistencia.

La ambición de presentar, en estas páginas, una visión analítica de los problemas fundamentales de la sociedad haitiana exige, antes de entrar en el estudio político, una perspectiva general que proporcione una idea de la realidad que va a ser objeto de estudio y que ha sido considerada como un ejemplo de Estado fallido. Con todo a pesar de la utilidad de este concepto para el caso haitiano, el término podría inducir a error pues puede hacer suponer que ha existido un Estado haitiano, sometido posteriormente a un proceso degenerativo. Sin embargo, como se pretende demostrar, el problema estructural de esta sociedad ha sido la inexistencia de un poder estatal que rigiera la vida política y social bajo un sistema legal para todos los individuos y todo el territorio.

DATOS SOBRE LA REALIDAD HAITIANA

Datos generales de carácter étnico, social y económico (1)

Con una extensión de 27. 750 Km², Haití ocupa un tercio de la isla La Española, según su nombre colonial, que comparte con la República Dominicana. Estas repúblicas están separadas por 360 kilómetros de frontera. De acuerdo a los datos más recientes posee una población de 8.300.000 (2), que de acuerdo a su identidad étnica esta integrada por un 95% de raza negra. El 5 % de sus habitantes se reparten entre un 4,9% de mulatos y sólo un 0,1% son blancos. Un factor de diferenciación que ha determinado la marcada desigualdad en el reparto de poder político y económico de la sociedad haitiana ha sido el factor étnico. La minoría mulata se ha constituido tradicionalmente como el grupo dominante y, para garantizar esa situación de privilegio, ha adoptado diferentes estrategias de diferenciación para asegurar su supervivencia y no acabar confundidas con el resto de la población. De esta manera se han esforzado

(1) En esta dirección se han reunido de forma exhaustiva y completa todos los datos referentes a Haití: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/haiti/>.

(2) Esta cifra se corresponde con 2003, sin embargo el «*Haití Country Profile*». The Economist. May 2005 prevé que para 2004, la cifra alcanzó el 8,4. p. 5

por definirse por oposición a la mayoría negra, manteniendo su adscripción a la cultura occidental, particularmente francesa, y adoptando el francés como lengua materna y no el creole, el idioma de las clases más populares. Su confesión religiosa es católica frente al vudú, cuyas prácticas y creencias siguen la mayoría. A estas diferencias se suman la más visible, el color de la piel. Para mantenerse claros han adoptado una rigurosa estrategia endogámica y políticas matrimoniales orientadas a lograr uniones con blancos o mulatos claros de piel con el objeto de «blanquearse» (3). Estas diferencias han llegado a construir mundos diferentes dentro de la misma sociedad haitiana, regulados por códigos políticos, sociales y culturales distintos y ajenos el uno al otro.

Esta estructura social basada en una abismal desigualdad, que en este caso mantiene al 80 % de la población por debajo del índice de la pobreza, no es extraña a la realidad latinoamericana, sin embargo el caso haitiano alcanza su máxima expresión pues es el país más pobre de toda América Latina. A pesar de haber modificado su posición dentro en los informes de desarrollo humano del PNUD a finales de los noventa, la situación es alarmante. En 1998, Haití ocupaba en estos informes la posición 157, en 1999, la 150 y en 2000, la 134. Además debido a la agudización de la crisis política que bloquea el país desde 2000, la situación ha vuelto a empeorar progresivamente como evidencian los indicadores de desarrollo humano de 2004 y 2005 (4).

Prestando atención a algunos de los elementos adoptados para medir el desarrollo humano es posible comprobar con más detalle la dramática situación del país. Bajo una fuerte presión demográfica (5), el crecimiento de la población en 2005 será de un 2.26 %. También para este año se calcula que el índice de natalidad estará en torno 36.59 ‰ y el de mortalidad será del 12.34 ‰. La esperanza de vida al nacer es de 52.92 años. La población haitiana, en coherencia con estos datos, es muy joven con una media de edad de 18,03 años (6).

(3) STOTZKY, IRWING. «*Silencing the Guns in Haiti, The promise of deliberative democracy*». The University of Chicago Press. Chicago-London. 1997. pp. 20-24.

(4) «*Indicadores de desarrollo humano*» de 2004 y 2005. En el documento de 2004 ocupa el lugar 150 y en el de 2005, el puesto 153.

(5) Según El Banco Mundial en 2002, Haití superaba la media de crecimiento de la población de América Latina y El Caribe. Mientras que esta era del 1.8 %, la media haitiana era del 2 %. Véase «*Haití Country Overview*». World Bank Group. www.worldbank.org/ht. p. 4.

(6) Todos los datos demográficos señalados se encuentran en «*The World Factbook*». <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ha.html>.

Este cuadro demográfico revela la realidad de un país que carece de los servicios de sanidad más básicos. Haití es el país del continente americano que menos dinero gasta per-cápita en salud. El 28 % de la población tiene acceso a la sanidad. Únicamente el 46 % de la población puede utilizar agua limpia (7). El SIDA es un grave problema, el 5,6 % de la población se encuentra afectada por el virus. La situación en educación también sitúa a Haití en la cola de América Latina (8). Se calcula que el 52,9% de la población es alfabeta, siendo un 54,8% hombres y un 51,2% mujeres (9).

Los datos económicos terminan de dibujar la situación del país. La economía se ha basado, desde siempre, en la agricultura. La industrialización fue débil y tardía y se limitó a las industrias de ensamblaje o maquilas de capital extranjero. La agricultura mantiene estructuras arcaicas. Se estima que el sector primario ocupa al 66 % de la población activa, el sector secundario al 9% y el sector servicios al 25 %. La escasa productividad agrícola y el fuerte crecimiento demográfico han dado lugar a un proceso incontrolado de deforestación que afecta al 97 % de la superficie de la isla. Durante un tiempo, el turismo pudo ser una importante fuente de ingresos pero la inestabilidad política, desde finales de la década de los ochenta, impidió su desarrollo. El único ámbito que ha experimentado un crecimiento espectacular ha sido el de la economía informal. Se estima que en 2002, dos terceras partes de la población sobreviven gracias a este sector de la economía (10). Con esta estructura de fondo, los indicadores económicos y financieros presentan valores negativos y decrecientes, como en el caso del producto interior bruto, aunque las previsiones para 2005 y 2006 presenten cierta mejora (11). La inflación en 2003 alcanzó el 39.3%, en 2004, el 22.8 y se estima que este índice se ubicará en 2004 y 2005 en el 13.3 y el 15 % respectivamente (12). Un dato económico muy importante en la economía haitiana, pero imposible de calcular, son los ingresos proporcionados por el narcotráfico. Desde los años ochenta Haití comenzó a constituirse en un punto de escala y almacena-

(7) La media para América Latina y El Caribe en 2002 era del 86 % de la población. «*Haiti Country Overview*». p. 4.

(8) *Ibidem*.

(9) «*The World Factbook*». Op. cit. Datos estimados para el año 2003.

(10) *Ibidem*.

(11) Véase su evolución anual desde 2000 y las previsiones futuras en «*Haiti Country Profile*». *The Economist*. 2004 y 2005. En 2000, el 0.09 %; en 2001, el -1.1 %; en 2002, el -0.9 %; en 2003, el 0.4 %; en 2004, el -3,8%; en 2005, el 3.5 % y en 2006, el 3.0 %.

(12) *Ibidem*. Los informes citados presentan un completo análisis sobre los principales indicadores económicos y financieros.

je de droga idóneo, debido a la incapacidad de las autoridades para controlar esta actividad e incluso a la implicación de las mismas en dicho tráfico. Todo indica que se ha convertido en una fuente de ingresos imprescindible para diferentes sectores de la sociedad desde los más pudientes a los más humildes (13).

Desde hace años, la dependencia de la ayuda internacional para reconstruir la economía es absoluta, sin embargo para esta tarea no basta con la cooperación y la financiación internacional. Como la misma experiencia ha demostrado mientras no se resuelva la crisis político-institucional que esta colapsando el país, desde el inicio de la transición democrática, cualquier proceso de transformación a medio y largo plazo será un fracaso. Parece entonces necesario analizar la Historia haitiana reciente para entender las causas de dicha crisis y los factores que la han determinado.

PERSPECTIVA GENERAL DE LA HISTORIA RECIENTE. UNA HISTORIA POLÍTICA SIN ESTADO

Haití es el único país de América Latina catalogado como Estado fallido. Ciertamente ateniéndonos a las características que definen esta situación coinciden plenamente con la realidad haitiana:

- Una situación de violencia prolongada donde las facciones enfrentadas se disputan el control de los recursos nacionales.
- Bandas armadas que sin aspirar a alcanzar el poder tienen el control de determinadas áreas del territorio del país.
- Un grave deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos que carecen de los servicios más básicos (salud, vivienda, educación, justicia) e infraestructuras.
- Desmoronamiento de las estructuras que garantizan un mínimo de estabilidad y seguridad. Las Fuerzas Armadas, en el caso haitiano la policía, no son capaces de mantener el orden y el cumplimiento de la ley.

(13) GAMARRA, EDUARDO; ROGERS, JOSEPH. «*Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití*» y RODRIGUEZ BERUFF, JORGE. «*Entre la narcodemocracia y el Leviatan «antidrogas»: fuerzas de seguridad, Estado populista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998. pp. 209-238 y pp. 183-199, respectivamente.

La causa principal de esta situación, siguiendo con la caracterización de los Estados fallidos, es la inexistencia total o parcial del imperio de la ley y el orden institucional y social de una nación, en otros términos el Estado no posee el monopolio de la fuerza (14). La existencia de un aparato burocrático administrativo no significa que exista tal poder estatal. La administración y sus recursos se emplea por cada gobernante y sus seguidores como patrimonio particular y medio de enriquecimiento.

Sin embargo, a pesar de la validez de este concepto para clasificar y caracterizar la situación de Haití, el mismo podría inducir a pensar que en algún momento existió un Estado en esta república. El drama de esta sociedad no es haber sufrido un proceso degenerativo en el que se han debilitado el poder estatal hasta desembocar en una situación de crisis y colapso, sino que tal poder nunca se ha llegado a constituir. El planteamiento que se desarrollará en las siguientes páginas se centrará en poner de manifiesto que en Haití no se ha logrado construir un poder estatal, causa fundamental que explica su realidad histórica y actual. La adopción de ese presupuesto permite entender las claves de la dictadura duvalierista y su estabilidad, así como el caos y la violencia que han impedido alcanzar la democracia en un proceso de transición iniciado en 1986, tras la caída de Jean Claude Duvalier, y que hoy día sigue sin resolverse.

Este período ha sido simplificado ya que las versiones históricas realizadas han estado sumamente politizadas. Muchos de los estudios realizados se han centrado en denunciar la represión del régimen duvalierista, sin entrar a estudiar en profundidad cuales fueron los mecanismos que hicieron posible la pervivencia de este régimen a lo largo de veintinueve años. De acuerdo al planteamiento expuesto más arriba se trata de poner de manifiesto la complejidad de un régimen dictatorial, cuya pervivencia no sólo se basó en la represión. Respecto a la transición, igualmente la versión dominante ha impedido ver las causas que han bloqueado la implantación de la democracia. La acusación generalizada a los duvalieristas o neodualieristas y/o a los militares de querer implantar nuevamente una dictadura no da respuesta a problemas estructurales que trascienden a la acción particular de unos actores en concreto. Esta visión no termina de explicar el desarrollo de una transición democrática, en la cual cada avance se frustra por un golpe de Estado como en 1987, 1988, 1991; o por elecciones fraudulentas como en 1995, 1997, 1999 y 2001, sin olvidar el trasfondo de violencia y caos que caracteriza todo el período.

(14) «Desafíos a la Seguridad Internacional». FLACSO-Chile. <http://www.flacso.cl/flacso>. pp. 3-4.

La existencia de una estructura de poder no estatal es un factor decisivo para explicar la dictadura de los Duvalier, así como para entender los problemas de la transición. Ante la ausencia de un poder estatal, el motivo fundamental por el que los Duvalier se mantuvieron en el poder y lograron la estabilidad política fue su reconocimiento como un poder preeminente, por parte del resto de las facciones que competían por el poder. El complejo sistema de acuerdos y redes clientelares establecidas, junto a la represión aplicada por el régimen, lograron establecer un orden, a pesar de la inexistencia de un Estado. No obstante la estructura de poder organizada para lograr aquel orden y estabilidad fue, al mismo tiempo, un obstáculo para construir un poder estatal mediante el cual fuera posible establecer el imperio de la ley, la garantía de una única norma para todos los ciudadanos o de un sistema judicial imparcial (15), tanto antes como durante el período de la transición.

Al iniciarse la transición a la democracia, a partir de 1986, tampoco se establecen las bases de un poder estatal. La gran diferencia respecto a la etapa anterior es que ningún aspirante al poder logra ser reconocido como un poder preeminente por el resto de los rivales. Este aspecto impidió poner freno a la espiral de una crisis que, desde el inicio de la transición, adoptó tintes cada vez más dramáticos debido fundamentalmente a la incapacidad de crear un orden de la naturaleza que sea. Por un lado, los actores políticos rompen los equilibrios de poder establecidos durante la dictadura de los Duvalier, pero al mismo tiempo, son incapaces tanto de recomponer un nuevo orden, basado en la misma lógica no estatal que ha organizado la estructura de poder dominante hasta el momento; como de construir las bases de un poder estatal. La consecuencia directa es que no hay ningún orden ni estatal ni de otra naturaleza. Ningún actor respeta código alguno formal-legal o informal. El resultado es que lejos de lograr una democracia, para superar la dictadura hereditaria, a la que ha estado sometida el país, se establece una transición «interminable» (16), dominada por una situación anárquica de todos contra todos, bajo un criterio excluyente en el que no existe la más mínima certidumbre legal, ni jurídi-

(15) Sobre la organización de un orden político estable sin un poder estatal en América Latina, véase ESCALANTE, FERNANDO. «*De la transición al desencanto. Democracia y Estado en América Latina*». <http://clas.uchicago.edu/eventarchive/transicion%20al%20desencanto.pdf>, pp. 1-14.

(16) MANIGAT, SABINE. «*Haiti en la postguerra fría: La relación cambiante Estado/sociedad*» en W. LOZANO. Op. cit. pp. 64-65. Este es el calificativo empleado para definir la transición. Esta es una etapa de des-construcción donde predomina la atomización y el desorden donde los actores no son capaces de lograr un nuevo equilibrio.

ca, pues ninguno de los actores, civiles y militares, respetan código alguno. Por este motivo todas las esperanzas de encauzar un proceso democrático son permanentemente frustradas.

Como veremos, a lo largo del período analizado, en Haití no ha existido un poder estatal, aunque sí otros poderes. Éstos se podrían definir por oposición a un poder estatal que, de acuerdo a la concepción liberal, es esencialmente impersonal, único y unitario, y por ello posee el monopolio de la fuerza. En contraposición a estas características el poder ha sido personal, a lo sumo preeminente y ha estado compartido mediante un complejo sistema de mediaciones. Entre las múltiples consecuencias derivadas de esta estructura de poder ha estado la imposibilidad de establecer un orden legal general y único para todos los ciudadanos, basado en el imperio de la ley.

Un período inédito de estabilidad política en la Historia haitiana. La dictadura hereditaria de la Dinastía Duvalier. De François Duvalier a Jean Claude (1957-1986)

François Duvalier accedió al poder el 22 de septiembre de 1957 y ejerció la presidencia de la República hasta su muerte en abril de 1971. Jean-Claude, su hijo, con diecinueve años, fue nombrado sucesor por su padre y asumió oficialmente el poder el 22 de abril de 1971. Su presidencia finalizó el 7 de febrero de 1986, debido a la presión generada por las movilizaciones populares que pidieron el final del régimen.

F. Duvalier, un médico de profesión, accedió al poder mediante las primeras elecciones celebradas con sufragio universal en Haití. Antes de acceder al poder como presidente, fue un miembro del gabinete de gobierno creado por el Dumarsais Estimé, presidente electo, en 1946. Su presidencia finalizó con un golpe de Estado liderado por Paul Magloire, que también acabó su presidencia mediante otro golpe de Estado. Después de seis meses, en los que se sucedieron seis presidentes provisorios, se celebraron las elecciones que dieron la victoria a Duvalier (17). Desde entonces sus promesas de democracia y libertades comenzaron a ser incumplidas.

(17) Esta dinámica política alternada por la celebración de elecciones y derrocamientos es característica en la Historia política contemporánea haitiana, VON GRAFENSTEIN, JOHANNA. «*Haití*». Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Alianza Editorial Mexicana. México D.F. 1988. No obstante Haití no representa un caso aislado en este sentido, ALDA MEJIAS, SONIA. «*El derecho de elección y de insurrección en Centroamérica. Las revoluciones como medio de garantizar elecciones libres*» en C. DARDÉ y C. MALAMUD (eds.). *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina*. Universidad de Cantabria 2004. pp. 115-142.

En poco tiempo reprimió cualquier protesta social y/o política, restringió derechos y libertades y persiguió a aquellos que optaron por permanecer como opositores. El símbolo de la represión fueron los Tonton Macoutes, una milicia popular en origen que fue empleada como instrumento del Presidente para reprimir la disidencia. La mejor expresión de su dictadura fueron las propias Constituciones del régimen. En éstas se pretendieron legalizar primero su presidencia vitalicia y después la presidencia hereditaria mediante la cual su hijo, Jean Claude, accedió al poder en 1971.

La represión sin embargo no fue el único instrumento de la dictadura, para mantenerse en el poder necesitó de las adhesiones de los diferentes actores sociales. Duvalier desplegó una estrategia de negociación y una cadena de intermediación clientelar, sustitutiva de una estructura estatal, mediante la cual accedió a los diferentes sectores sociales, obteniendo así el suficiente apoyo para gobernar. Los apoyos logrados se consolidaron mediante acuerdos específicos que exigieron la permanente modificación de la ley vigente, pues era preciso satisfacer los diferentes intereses de cada uno de los sectores implicados. El poder personal de F. Duvalier estableció una lógica no estatal que si bien garantizó un período de estabilidad inédito en la Historia haitiana, al mismo tiempo impidió la creación de un poder estatal.

Origen y legitimidad del poder duvalierista. Presidencia hereditaria y todopoderosa, según las Constituciones del régimen

A través de las Constituciones promulgadas por la dinastía Duvalier es posible analizar la construcción del régimen duvalierista y su principal particularidad, su carácter vitalicio y hereditario. Padre e hijo tuvieron el particular empeño de pretender legalizar y legitimar sus respectivas dictaduras al reflejarlas en textos constitucionales. El propio Jean Claude Duvalier pretendió conciliar su mandato con una apertura democrática, sometiendo a referéndum el carácter vitalicio de su presidencia y el poder de transferirla, de nuevo, tras su muerte.

Cuando F. Duvalier accedió al poder, su mandato constitucional era por seis años. Ante la intención de reelegirse disolvió las cámaras y en las elecciones legislativas en el reverso de las papeletas del voto estampó su nombre de modo que cada voto se contó también como un voto a favor de su reelección. Así fue nombrado nuevamente presidente, el 22 de mayo de 1961. El 1964 se reformó la Constitución para incluir la presidencia vitalicia.

Al morir François Duvalier, su título de presidente vitalicio pasó a manos de Jean-Claude, su hijo de diecinueve años. La sucesión quedó legalizada

con la promulgación de las modificaciones de 1970 y 1971 introducidas a la Constitución de 1964 (Arts. 91 y 100) mediante las cuales se reducía de 40 a 18 años, la edad para ocupar la presidencia y se confería a François Duvalier el poder para designar sucesor a su hijo. Además de ello el artículo 104 establecía también vitalicia esta nueva presidencia. Estas disposiciones se introdujeron en la Constitución de 1983, que nombraba presidente vitalicio a Jean-Claude Duvalier y se agregaba el derecho de éste a designar a su sucesor, quien, a su vez, se convertiría también en presidente vitalicio después de ser «ratificado» por el pueblo (18).

Las mismas Constituciones aseguraban el sometimiento de los poderes del Estado a la voluntad del Presidente. No sólo legitimaron el poder vitalicio y hereditario de la presidencia sino también el estricto control de ésta sobre el resto de los poderes y de las Fuerzas Armadas. En ninguno de los textos constitucionales de este período existía fiscalización, ni mecanismo de revisión para el poder ejecutivo. El poder legislativo se limitó a ratificar las iniciativas y los decretos presidenciales. El Presidente tenía capacidades que impedían la independencia del legislativo. Su actividad se limitaba a tres meses. El resto del año, el Presidente tenía «plenos poderes» conferidos por la Constitución, cuestión regulada en las Constituciones de 1964/1971/1983, las más importantes garantías individuales fueron suspendidas cada año, por largos períodos, de manera rutinaria. Tampoco era posible la independencia del poder judicial, pues del Presidente dependía el nombramiento de los jueces (19).

*Mecanismos de control del «Rey Sol del Trópico» (20):
consenso y represión.*

Incluso la bibliografía volcada en expresar la férrea dictadura ejercida por el dictador ha debido mencionar no sólo la represión ejercida por

(18) Las Constituciones citadas se encuentran en MARIÑAS OTERO, LUIS. «*Las Constituciones de Haití*». Ediciones Cultura Hispánica. Madrid 1968.

(19) Para un estudio más profundo sobre las disposiciones constitucionales respecto al poder ejecutivo y su relación con los otros poderes, véase «*Las Constituciones de Duvalier. El sistema legal y político en Haití*». Capítulo I. Informe de la situación de los derechos humanos en Haití. OEA 1988. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti88sp/indice.htm>.

(20) Con estos términos ha sido calificado François Duvalier por GERARD PIERRE, CHARLES. «*Radiografía de una dictadura. Haití bajo el régimen del doctor Duvalier*». Editorial Nuestro. México 1969. p. 88. El juego de palabras está justificado debido a la identificación que el propio dictador hizo entre él y el país, como parte del misticismo con el que pretendió caracterizar su liderazgo. El autor ha recogido algunas frases del dictador: «Yo soy la nueva Haití. Querer destruirme es querer destruir Haití. Es por mí que Haití alienta, y por ella que existo yo».

Françoise Duvalier, sino también los apoyos logrados en los diferentes sectores de la sociedad, ya que ningún poder puede mantenerse exclusivamente mediante la represión. Los intelectuales haitianos más críticos con el dictador han debido reconocer «un mérito que nadie puede negar al dictador, su talento para manejar los hilos de la política nacional. Duvalier se ha revelado un prestidigitador que domina perfectamente el pequeño mundo de la política haitiana» (21). Sin embargo necesitó controlar más que el pequeño círculo de la política para preservar su presidencia. Duvalier empleó diferentes medios y lenguajes políticos y culturales para llegar a todos los haitianos. De acuerdo a las divisiones étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas sobre las que la minoría mulata había basado su dominación, respecto a la población negra, se llega a construir una desigualdad, basada en unas diferencias que habían trascendido lo meramente económico (22). De acuerdo a Fernando Escalante esta desigualdad existente es de tal dimensión que ha llegado a establecer modos de vida distintos, separados por «una brecha civilizatoria». De esta forma en la misma sociedad haitiana había y hay diferentes culturas políticas, conjuntos de valores distintos regulados en cada caso por una idea de autoridad y de representación concreta. Este aspecto se ve agudizado por la inexistencia de un poder estatal que, mediante el ejercicio de una misma autoridad en todo el territorio y para todos los ciudadanos, hubiera logrado homogeneizar todos los aspectos mencionados o al menos crear referencias comunes (23).

La capacidad de Duvalier de comunicarse con estos diferentes «mundos», de acuerdo a sus respectivos códigos, le proporcionó la identificación de la mayoría negral, clases populares y medias, con su régimen traduciéndose en apoyos desde estos sectores. En primer lugar, se dirigió a la población negra, en general, para denunciar el dominio histórico ejercido por la elite mulata. Desde antes de acceder a la presidencia, mediante diferentes publicaciones promovió la identidad esencialmente africana que tenía Haití, frente a la europea de la elite; denunció que los héroes nacionales desde la Independencia habían sido negros pero quien se había apropiado de los recursos había sido la elite mulata. A su entender, el poder negro debía tomar el poder y acabar con la hegemonía de los

(21) *Ibid.* p. 94.

(22) Sobre las diferencias de carácter económico, lingüístico, religioso y cultural entre negros y mulatos véase páginas 24 y 25 de este capítulo.

(23) ESCALANTE, Op. Cit. pp. 8-9.

mulatos (24). Respecto a la clase media, en particular, fue su principal apoyo, pues fue la principal beneficiada de este proyecto político al formar parte de la elite gobernante. Pero la reivindicación de la identidad y cultura negra también le proporcionó apoyos de las clases más desfavorecidas. La protección y la promoción del vudú le proporcionó un ámbito de identificación incluso con el campesinado y los grupos más populares. El mismo presidente asumió el cargo de sacerdote mayor del culto vudú «gran hougan» y a través de los sacerdotes menores ejerció una inmensa influencia por todo el país (25). Además de la identificación religiosa, el calificativo con el que popularmente fue identificado Duvalier, «Papa Doc», demuestra la adopción por parte de éste de una imagen paternalista de la autoridad, próxima a las concepciones políticas de la mayoría de la población.

La Iglesia católica no quedó al margen, tras la expulsión del clero extranjero, que apoyaba a su competidor electoral y era aliado de la elite tradicional, tuvieron acceso a la jerarquía eclesiástica sacerdotes negros, con los que la mayoría de los feligreses se encontraba más identificada y a su vez esta nueva jerarquía también lo estaba con el régimen duvalierista que había hecho posible su ascenso.

La creación de una elite negra, no se realizó a costa de la elite mulata tradicional, a pesar de la virulencia y de la radicalidad del discurso del Presidente sobre el poder negro, ésta pronto comprobó que la agresión no era más que verbal. También Duvalier se dirigió a ellos de acuerdo a su «lenguaje y referentes políticos» para asegurarles el mantenimiento de su statu quo, a cambio de su apoyo o cuanto menos su compromiso de no resistir su poder (26).

Con aquellos que presentaron una firme oposición se aplicó la represión. El instrumento represivo que empleó el presidente para acabar con cualquier resistencia fueron los Tonton Macoutes. Nombre popular con el que se reconocieron a las milicias populares que Duvalier creó en 1959 y

(24) FERGUSON, JAMES. «*Papa Doc Baby Doc. Haiti and the Duvaliers*». Basil Blackwell. Oxford 1988. pp. 31-36. Este planteamiento no era nuevo. Después de 30 años de gobiernos mulatos, D. Estimé defendió la hegemonía de la mayoría negra frente a los mulatos, planteamiento que llevo a su máxima expresión Duvalier.

(25) BRICEÑO VASQUEZ, CARLOS. «*Haití. Mito y Realidad. Compendio de su Historia Política, 1789-1988*». Miguel Ángel García e hijo. Caracas 1989. pp. 42-43. Por primera vez se hacían públicas las visitas de los sacerdotes al palacio presidencial. Algunos de ellos tuvieron importantes cargos, como en la policía política.

(26) MANIGAT, LESLIE. «De un Duvalier a otro: Itinerario e un fascismo de subdesarrollo». Monte Ávila. Caracas 1972. pp. 47-59.

que rebautizó en 1962 como «voluntarios de la Seguridad Nacional» (27). Además de ser un cuerpo represor también fue hábilmente empleado para neutralizar al Ejército. En cuyo seno fueron promocionados los oficiales duvalieristas y marginados los oficiales disidentes, entre otras modificaciones. El dictador aplicó astutas estrategias para asegurarse el apoyo de las Fuerzas Armadas o al menos su neutralización respecto al régimen. (28).

Una vez sentadas las bases de apoyo del régimen, la fidelidad al mismo se alimentó mediante una extensa red clientelar que atravesaba verticalmente a toda la población, civil, militar, funcionarios o campesinos. Los apoyos más importantes no siempre fueron los más caros al régimen. Los pequeños favores, recompensas o puestos en los cargos más bajos de la administración, e incluso la posibilidad de conseguirlos algún día, garantizaban la adhesión. Se creó así un grupo de solidaridad que sin altos costes fueron seguidores de Duvalier (29). Como en toda relación clientelar, el vínculo entre el poder y sus seguidores estuvo basado en la reciprocidad. Aunque la naturaleza recíproca de este vínculo no fuera igualitaria, logro establecer ciertos límites a un poder dictatorial y anties-tatal que, por serlo, era un orden injusto, violento y sin la más mínima garantía y certidumbre legal. En efecto, todos los actores, incluido el poder presidencial, eran conscientes que si éste no respetaba los términos acordados en la relación que le vinculaba corría el riesgo de perder sus apoyos.

El final de los apoyos de la dictadura hereditaria con «Baby Doc»

Muy posiblemente la caída de Jean-Claude Duvalier responda en parte a la modificación de los términos en que su padre había establecido esta relación de reciprocidad con sus clientelas. Los cambios en la gestión presidencial introducidos por Jean Claude le hicieron caer en contradicciones que le costaron importantes apoyos. Mientras la continuidad del poder

(27) Ibid., pp. 43-46. Los Tontons Macoutes frente a lo que comúnmente se ha creído no fueron un cuerpo monolítico ni todos procedían de los niveles inferiores de la sociedad. En su organización interna se distinguía un grupo de acción, dedicados a las actuaciones de terrorismo y asesinatos; también había cuadros de profesiones liberales y clases medias ávidos de ascenso social, son los cuadros medios desde donde pueden saltar al ejército. Y por último, un tercer estrato, la milicia popular rural procedentes de las clases populares, cuyo uniforme, le proporcionaba prestigio social y autoridad.

(28) LAGUERRE, MICHAEL. «*The military and Society in Haiti*». Houndmills Yetc. Macmillan 1993. pp. 105-122.

(29) TROUILLOT, MICHEL-ROLPH. «*State Against Nations*». Monthly Review Press. New York 1990. pp. 155-156.

duvalierista, con la sucesión del hijo, no fue cuestionada ni resistida, a pesar de las expectativas de la oposición en el exilio, el motivo de malestar comenzó con algunas de las decisiones del nuevo Presidente. Aunque había heredado una aparatosa burocracia enraizada en la clase media negra y en campesinos acomodados, él comenzó lentamente a moverse hacia otros sectores de apoyo, preferentemente mulatos tecnócratas y hombres de negocios procedentes del mundo de su esposa, una mujer mulata perteneciente a una de las familias más ricas de Haití (30). Así mismo prescindió de hombres de confianza de su padre, sustituyendo por ejemplo al jefe de los Macoutes. Con ello minó el apoyo del tradicional duvalierismo anti-mulato.

Pero no solo había divisiones en el lado oficialista sino que la estrecha apertura democrática a la que se comprometió el Presidente permitió denuncias hasta el momento difíciles de imaginar. En 1985, el reducido espacio permitido por el régimen para la formación de partidos políticos y la crítica al gobierno favoreció una movilización popular, en la que la acción de resistencia de la Iglesia fue decisiva (31). Ante el inicio de esta reacción popular el Presidente demostró una permanente vacilación entre la conciliación y la represión demostrando una debilidad que antes jamás había sido vista. Desde octubre de 1985, la crisis económica y la presión extranjera fueron otros factores que, sumados al agotamiento del régimen, originaron una crisis que acabó desembocando en la caída de Jean-Claude Duvalier, el 7 de febrero (32).

De la transición a la segunda presidencia de Jean Bertrand Aristide 1986-2004

La caída de Duvalier abre una oportunidad de transformación a la sociedad haitiana que se vivió con gran optimismo. El gran reto para Haití era no sólo superar veintinueve años de dictadura sino además establecer las estructuras de un poder estatal. La incapacidad para llevar a cabo esta compleja tarea explica en buena parte la sucesión de los acontecimientos

(30) JEAN CLAUDE se casó en 1980 con MICHELE BENNET, una rica mulata, cuyo padre era un comerciante dedicado al negocio de coches, aunque fue persistentemente acusado de traficante de drogas.

(31) Sobre la movilización popular y las protestas populares en contra de la dictadura PIERRE CHARLES, GERARD. «*Haití: nuevas etapas de la resistencia popular*». Revista Nueva Sociedad. N° 73 julio-agosto 1984. pp. 18-21.

(32) En relación a los acontecimientos acaecidos en este período FERGUSON. Op.cit. pp. 91-118.

y las características que presenta la transición. El conflicto permanente en que se ven envueltos civiles, militares, partidos políticos, asociaciones populares, demócratas y duvalieristas, desde 1986 hasta la actualidad, pone de manifiesto la inexistencia de dicho poder estatal, así como de algún poder que al menos fuera reconocido como preeminente, única garantía posible para lograr cierta estabilidad.

A ello se suman las consecuencias derivadas de un orden político donde no existe un poder estatal. Por fuerza en dicho orden tampoco puede haber una cultura cívica basada en el respeto a la legalidad de dicha organización estatal. Como consecuencia la ley se modifica e incumple por toda la sociedad en su conjunto, tanto por gobernantes como por gobernados. Este es un aspecto fundamental para entender el comportamiento de todos los actores implicados en esta etapa. En efecto se ejercen libertades y derechos contemplados en la Constitución. El derecho de asociación hace posible la formación de partidos que compiten en elecciones. Se crean asociaciones independientes o activos movimientos sociales. Sin embargo, los actores citados no respetan las reglas del juego que regulan la competencia entre las fuerzas políticas ni aceptan los principios básicos de cooperación y competición, en la formación de gobiernos y políticas. Cada partido se considera el único capaz de gobernar el país y además hará todo lo posible para perpetuarse en el poder. Cada grupo actúa solo de acuerdo a sus intereses, sin tomar en consideración la repercusión que tendrá en términos más amplios. Cualquiera que sea la norma (constitucional u ordinaria) en la oportunidad que haya intentaran burlarla (33).

Todos estos problemas y comportamientos son los que generan una inestabilidad y violencia permanente en los acontecimientos que se suceden entre 1986 y 2004. Período en el que es posible diferenciar varias etapas.

Los erráticos pasos hacia la transición democrática 1986-1989.

Ante el vacío de poder provocado por la caída de Jean Claude Duvalier se abre un período de inestabilidad permanente. Se establece el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), presidido por el General Henri Namphy, un órgano colegiado bajo el cual se aprueba la nueva Constitución y tienen lugar las dramáticas elecciones de 1987, dominadas por la violencia y la

(33) SCHMITTER, PHILIPPE. «*Transitology: The Science or The Art of Democratization?*» en Joseph S. Tulchin and Bernice Romero (eds.). *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Lynne Rienner Publishers. London 1995. p. 16.

represión. La repetición de las elecciones hará posible la presidencia de Leslie Manigat, en enero de 1988, que sin embargo no contó con el reconocimiento de la oposición. No obstante el 20 de junio el golpe de Estado del General Namphy acaba esta presidencia. Aunque dicho golpe no le garantiza su permanencia en el poder ya que a su vez es derrocado por Prosper Avril en septiembre del mismo año. El 13 de marzo de 1990 Avril se ve forzado a abandonar el poder y se nombra a Ertha Pascal-Trouillot como presidenta provisoria para celebrar elecciones.

El Consejo Nacional de Gobierno y la presidencia del Teniente General Henri Namphy.

El vacío de poder dejado por Jean-Claude Duvalier es ocupado de inmediato por una junta cívico-militar autodenominada Consejo Nacional de Gobierno (CNG), presidida por el Teniente General Henri Namphy, ex Jefe de Personal del Ejército durante el gobierno de Jean-Claude Duvalier. El CNG asumió el poder el 7 de febrero de 1986 y quiso demostrar su firme empeño por democratizar el país (34). El paso más inmediato era elegir a los miembros de una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución. Posteriormente, se celebrarían elecciones presidenciales por sufragio universal. El problema era el vacío legal existente. El CNG se había creado para organizar las elecciones, sin embargo unilateralmente decidió prolongar su mandato hasta dos años.

Las elecciones a la Asamblea Constituyente se celebraron el 19 de octubre de 1986. La participación electoral, del 9,2%, demuestra la falta de confianza en esta Asamblea y su labor. Muy diferente al 45,5% de los votantes que acudieron al referéndum celebrado, en marzo de 1987, para aprobar la nueva Constitución, pues en el proceso de elaboración fue adquiriendo apoyo popular. La organización de las elecciones legislativas y presidenciales, corrió a cargo del Consejo Electoral Provisional (CEP) constituido el 21 de mayo de 1987. Desde su creación debió de defender su independencia frente al poder ejecutivo. Sus miembros rechazaron un decreto del Consejo que autorizaba su constitución pues entendían que su creación se debía a una disposición constitucional y no a una decisión del Ejecutivo.

(34) Según el CNG, en sólo unos días, había puesto en libertad a todos los prisioneros políticos; restablecido la libertad de prensa absoluta; disuelto y desarmado a los VSN; incautado y nacionalizado los bienes, muebles y propiedades del ex Presidente Jean-Claude Duvalier; restablecido la bandera azul y roja de Haití (durante la dinastía Duvalier ésta había sido cambiada por azul y negro). De hecho, el CNG hizo la mayoría de cuanto aducía haber hecho, con la excepción de desarmar a los Macoutes.

El Consejo Electoral y la movilización popular contra el CNG.

El enfrentamiento adquirió mayor dimensión cuando el Ejecutivo no promulgó la ley electoral elaborada por el CEP. Además el CNG, el 19 de mayo, publicó su propia Ley Electoral y anunció que las elecciones municipales se celebrarían el 23 de agosto, actos que socavaban la independencia del CEP. Las movilizaciones extendidas por todo el país entre mayo y junio, por otros motivos, acabaron adoptando como su principal reivindicación la defensa del CEP y su independencia frente al CNG, hasta acabar exigiendo su fin (35). La presión popular obligó al CNG a anular su decreto. Sin embargo, las posiciones se radicalizaron y esta decisión no detuvo las movilizaciones que fueron brutalmente reprimidas. La dinámica de protesta y represión establecida entró en una espiral. La masacre en el pueblo de Jean Rabel, provocó nuevas protestas y huelgas. La falta de disposición para dialogar entre las partes enfrentadas llegó a situaciones de violencia, en las que los manifestantes incluso aplicaron la justicia popular (36).

Finalmente, aunque el 14 de julio, el CEP publicó su Ley Electoral, aceptada por el gobierno, el proceso no se resolvió pacíficamente. Desde mediados de octubre, grupos paramilitares operaban con total impunidad. Entre octubre y noviembre se inició un nuevo motivo de enfrentamiento entre el CEP y el CNG en relación a la calificación de los candidatos. Esta era una competencia del CEP, de la que pretendió hacer uso el CNG calificando como tales a personas asociadas con la dictadura, a pesar de la disposición constitucional que prohibía el acceso de antiguos duvalierista a cualquier cargo en el plazo de 10 años. El CEP desautorizó a doce miembros de la administración Duvalier. La reacción se expresó mediante incendios y destrozos de las casas y negocios de algunos miembros de este organismo, así como de las propiedades de algunos candidatos. Para combatir entonces esta situación, el mismo CEP públicamente apeló a la colaboración de los grupos de vigilancia (37) para asegurar el proceso electoral. Dicha colaboración desembocó en linchamientos a varias per-

(35) Acerca de la organización y de la movilización popular en este tiempo, PIERRE CHARLES, GERARD. «*La revolución democrática en Haití*», Revista Nueva Sociedad. N° 94 marzo-abril 1998. pp. 22-33.

(36) BRICEÑO, Op. cit. pp. 99-100

(37) El CEP estableció las "Brigadas de Vigilancia", como un medio de mantener el orden, prevenir la coerción de los votantes y ayudarlos a encontrar sus centros electorales, actuando siempre de manera neutral. A pesar de la naturaleza de estas brigadas no era difícil imaginar que su actuación podía ser violenta en aquel contexto.

sonas por estos grupos. La población organizada en grupos vecinales tomó por su cuenta la función de protección ciudadana.

La situación alcanzada era producto de la inexistencia de un poder estatal que mediante la imposición de la ley y el orden encauzara este proceso. Lejos de ello, las instituciones, supuestamente estatales, fueron quienes, en parte, dieron origen a un enfrentamiento que acabó en violencia. Unos actos de violencia cuyos protagonistas demostraron carecer de cultura cívica y de respeto al cumplimiento de la ley, incluyendo a los miembros de la CNG y a los del CEP. Ante los paramilitares y las patrullas de vigilancia, a las que la policía y las FF.AA dejaban actuar, el CEP, por su parte, animó a las patrullas populares a combatir las agresiones contra el proceso electoral. Estas iniciativas violentas particulares son otra consecuencia derivada de la inexistencia de un poder estatal capaz de monopolizar el uso de la fuerza. Así mismo, la falta de asistencia de una justicia estatal, por definición general y universal para todo el territorio y todos los ciudadanos, explica igualmente los episodios de justicia popular que se dieron en esta etapa, si bien no era ninguna novedad.

El conflicto entre las dos instituciones las llevó a utilizar las elecciones para boicotarse mutuamente, cada una en la medida de sus posibilidades y fuerzas. El mayor problema es que con esta estrategia también boicotaron el mismo proceso de transición democrático. Tras la jornada electoral, el CEP se vio forzado a suspender las elecciones ante la falta de medios que debía haberle proporcionado el CNG y fundamentalmente por la brutal represión utilizada contra los electores. En diferentes colegios electorales fueron asesinados los ciudadanos que acudieron a votar. Este aplazamiento fue aprovechado por el Ejecutivo para disolver el CEP y por iniciativa propia organizar otra elección. (38)

Las nuevas elecciones 17 de enero y la sucesión de dos golpes de estado, una renuncia a la presidencia y una presidencia provisional entre junio de 1987 y diciembre de 1990.

Cuatro candidatos presidenciales se negaron a participar en estas elecciones al considerar ilegales las medidas del CNG, como la disolución del CEP y la organización de los comicios pues era una competencia que no le correspondía. Leslie Manigat (39), que no renunció a su candidatu-

(38) Sobre estas elecciones, «La masacre ocurrida el día de las elecciones del 29 de noviembre y la disolución del CEP». Capítulo II, Informe OEA. Op. cit.

(39) Hubo siete candidatos que decidieron participar en las elecciones.

ra, ganó las elecciones aunque la oposición pretendió deslegitimar el resultado denunciando que únicamente había votado el 8 % de los electores.

El intento de Manigat de debilitar las FF.AA favoreciendo la división entre sus jefes le costó su derrocamiento por el propio General Namphy, el 20 de junio de 1988 (40). Sin embargo, el 17 de septiembre la llamada rebelión de los sargentos derrocó a éste y fue nombrado nuevo Jefe de Estado, Prosper Avril. El objetivo era restaurar la Constitución de 1987, detener el período de violencia sufrido y retomar el proceso de democratización. Los resultados de las iniciativas anunciadas fueron decepcionantes. Además ninguna de las investigaciones sobre asesinatos de líderes políticos o de votantes del 29 de noviembre de 1987 o de la matanza de San Juan Bosco, el 11 de noviembre de 1998 (41), obtuvieron ningún resultado. Paralelamente, el descontento social se hacía cada vez más patente ante la represión de líderes sindicales y de dirigentes políticos y el nivel de violencia alcanzado por los grupos armados. La presión y las manifestaciones populares obligaron al General Avril a renunciar en marzo.

En efecto, los episodios de violencia continuaron repitiéndose por bandas paramilitares, apoyadas por el gobierno o por la oposición. Una situación de caos que alimentaba más desorden, ya que los ciudadanos aplicaban su propia justicia. A la caída de Namphy, los soldados de algunos cuarteles se rebelaron contra sus comandantes y los expusieron al expolio público: «como los haitianos saben que sus tribunales no administrarán justicia debidamente, el pueblo la aplica con sus propias manos cuando se le presenta la ocasión» (42). Cuando Avril dejó el poder también hubo episodios violentos y muertes de personas asociadas al militar.

El nuevo Gobierno Provisional de Pascla-Troillot y la elección de J.B. Aristide (diciembre de 1990)

El 13 de marzo asumió la presidencia la señora Ertha Pascal-Troillot, Presidenta de la Corte Suprema, tal y como estipulaba la Constitución cuando la presidencia quedaba vacante. Junto a ella trabajaría un Consejo

(40) Para este episodio, del cual fue protagonista además de Manigat, el Cnel. Paul Claude y el Gral. Namphy, LAGUERRE. Op. cit. pp. 162-193.

(41) Para este episodio «El golpe dentro del golpe, del 17 de septiembre de 1988». Capítulo II. Informe OEA. Op. Cit.

(42) BRICEÑO Op. cit. pp. 99-177.

de Estado, integrado por 19 miembros, representantes de las principales fuerzas políticas y sociales de Haití para organizar las elecciones. La complicada relación entre la Presidenta y el Consejo enfrascados en discutir sobre sus respectivas competencias, llegó en parte a paralizar las gestiones para su principal cometido. Algo difícil de creer en una situación en la que se temía por el estallido de una situación de violencia generalizada en el país, aunque sí aclara bastante sobre las prioridades de la clase política. Las matanzas en el medio rural no pararon y la actividad de los escuadrones de la muerte se incrementó. Una situación que generaba aún más violencia ya que la población ante la sensación de desprotección por las fuerzas de seguridad del Estado también se armaba. Además volvió a Haití el 7 de julio Roger Lafontant, Jefe de los Tontons Macoutes, mano derecha de Baby Doc. Tuvo lugar una huelga general por su vuelta, exigiendo su arresto, sin embargo la policía militar se negó a ejecutar la orden y él mismo se declaró candidato presidencial, a la cabeza del partido URN. Finalmente fue descalificado como candidato por razones técnicas.

A pesar de las dificultades, la campaña electoral y las elecciones, en términos generales, se desarrollaron de forma pacífica. Considerando los anteriores comicios, así como la violencia imperante en ese momento, parecía imposible que se desarrollase una campaña electoral y unas elecciones sin coacciones y amenazas. Tampoco ningún partido cuestionó los resultados. Esta situación fue posible gracias al pacto alcanzado, entre todas las fuerzas políticas y las Fuerzas Armadas, para impedir por todas las partes la quiebra del orden constitucional (43).

La imposibilidad de encauzar la transición democrática, 1990-2004

Pese a las dificultades que atravesó el país hubo importantes aspectos positivos. El más importante fue la celebración de las primeras elecciones libres y pacíficas, desde 1986. Sin embargo, desde el golpe militar que acabó con la presidencia de Aristide, las expectativas se vinieron abajo. En cualquier caso sería parcial limitar la responsabilidad de la crisis política únicamente a los militares. Estos no fueron los únicos que obsta-

(43) Este acuerdo está confirmado mediante el testimonio de Rene Theodore, dirigente del Movimiento de Renovación Nacional, candidato presidencial el 16 de diciembre de 1990. El candidato expresa la celebración de un pacto entre partidos y militares para que estos respeten la Constitución y el orden constitucional, esto hizo posible la expulsión de Avril y la celebración de las elecciones. Este testimonio plasmado en una entrevista está reproducida en SELLA, ORLANDO E., «*La caída de Aristide. Crónica de una frustración popular*». Universidad Nacional. Heredia 1996. pp. 366.

culizaron la transición, el resto de los partidos, después del golpe de estado, se resistieron al retorno de Aristide. No obstante con la vuelta de éste, la elección de Preval y la nueva elección de aquel tampoco se logró encauzar la transición democrática. Se vuelve a poner de manifiesto que los actores implicados sin excepción en este proceso, en el caso que nos ocupa Aristide, Preval y la oposición, compartían una cultura política excluyente mediante la cual no cabía la negociación y la cooperación. La política se desarrolló empleando el bloqueo, el abuso de poder o la infracción a la legalidad. En las dos oportunidades que tuvo Aristide de gobernar, invariablemente, lo hizo de forma excluyente y sin respeto a la legalidad. De esta forma, todas las esperanzas y el optimismo que despertó su victoria pronto se desvaneció.

En este período, las elecciones que dieron la victoria mayoritaria a J. B. Aristide, a finales de 1990, inauguró una presidencia que únicamente se prolongó hasta septiembre de 1991 debido a un nuevo golpe de Estado. Después de las negociaciones que se establecieron entre el presidente Aristide y la oposición, con la mediación de la comunidad internacional, una misión internacional impuso la vuelta de Aristide el 15 de octubre de 1994. En diciembre del mismo año, se celebraron las elecciones al agotarse el período presidencial, limitado por cinco años, según la Constitución. Como resultado de los comicios René Preval inició una presidencia entre febrero de 1996 y diciembre de 2000. Aunque sin ser exclusivo de este período, esta presidencia estuvo dominada por las acusaciones de fraude electoral, por el bloqueo institucional, la división política y la violencia estructural. La sombra de Bertrand Aristide fue permanente así como la movilización de su partido Fanmi Lavalas. En febrero de 2001 se inicia la segunda presidencia de J. B. Aristide. Mientras Aristide empleó el fraude electoral para ganar, la denuncia de dicho fraude fue utilizado por la oposición para no reconocer su elección. Desde un principio se dio una situación de bloqueo entre el poder ejecutivo y el legislativo. La violencia ejercida por las bandas armadas continuó siendo una constante. Finalmente ante la presión popular y un levantamiento armado Aristide abandonó el poder.

El Presidente sin presidencia (1990-1995). Los escasos meses de gestión y el golpe de Estado

Los principales candidatos en la campaña electoral fueron Banzín, candidato que fue asociado a las clases adineradas, el duvalierismo y el Ejército. J.B. Aristide era considerado el representante del pueblo. Sus

apoyos se aglutinaron en el Frente Nacional del Cambio y la Democracia (FNDC) y en Lavalas. Después de la jornada electoral, el 19 de diciembre de 1990, todos los observadores presentes coincidieron en señalar que las elecciones habían sido libres. El ganador fue Aristide que logró acumular el 76 % de los votos con una participación del 75 % del electorado. Una participación inédita en el país.

Esta victoria se explica en buena parte por el liderazgo ejercido por el ganador y la incapacidad de sus contrincantes de lograr apoyo popular. Cuando Aristide presentó su candidatura ya era el «pastor de todos los pobres». Aunque no ya en condición de cura salesiano pues debido a su actividad política la Iglesia decidió su expulsión. Antes de ingresar en la política arrastraba gran popularidad, su predica se basaba en la teología de la liberación, lo que le costó acusaciones de marxista que él siempre negó. Su antimacutismo y su antiamericanismo eran fundamentales para arrastrar un apoyo popular y restarle votos a su principal rival (44). Dentro de su discurso también exigió el reparto de las riquezas para los pobres. Discurso que tuvieron particular eco al dirigirse a las masas populares. Un medio más de identificarse con el pueblo, con el que se comunicaba en la lengua que ellos hablaban e incluso con la forma en que lo hacían al emplear en muchas ocasiones los refranes populares. En sus discursos también recurrió a un misticismo visionario que acabó siendo característico en la mayoría de sus mensajes. Aristide se consideraba el único capaz de interpretar y representar la voluntad popular, una misión que había sido santificada por Dios.

La relación directa con el pueblo formó parte de su liderazgo, tanto antes como después de acceder a la presidencia. De hecho al Palacio presidencial asistían diariamente numerosos grupos y personas procedentes de todo el país para presentar sus solicitudes y problemas al Presidente. Todos los recursos que le proporcionó su carisma personal fueron siempre orientados a transmitirle al pueblo que él era como ellos y que el gobierno real era el del pueblo. La ceremonia de la transmisión del poder presidencial estuvo llena de actos simbólicos. Una campesina, con un turbante blanco, fue quien le impuso la banda presidencial y en la misma ceremonia recibió como regalo de los niños del orfanato, que había fundado años atrás, una modesta silla presidencial. Así mismo, el desayuno del primer día de la nueva presidencia se celebró con niños de la

(44) MOÏSE CLAUDE; OLLIVIER, ÉMILE. «Repenser Haiti: grandeur et miseres d'un mouvement démocratique». CIDIHCA. Montreal 1991. pp. 146-153.

calle, «anunciando que si había para los ricos, debía haber para los pobres también». Sin embargo esta relación directa con los gobernados además del populismo que tuviera implícito, no dejó de ser contradictoria con el carácter representativo de la democracia y de sus instituciones que el Presidente ignoraba al fomentar dicha relación (45). El contenido de su mensaje y la forma en que lo transmitió le proporcionaron el apoyo incondicional de sus seguidores durante toda la década. A ello contribuyó también la falta de alternativas, pues el resto de los partidos era pequeñas formaciones sin ningún arrastre popular.

El movimiento Lavalas se conoce cuando Aristide se presenta a las elecciones. No tenía identificación política alguna, solo se identifica por el lema «Justicia, Transparencia y Participación». Carecía de estructura interna y tenía una composición muy heterogénea, religiosos, intelectuales, universitarios, izquierda, ex duvalieristas, miembros de comunidades populares. El vínculo fundamental de unión era su líder en torno al cual giraba toda la organización.

Desde el inicio de la presidencia, Aristide enfrentó graves amenazas, incluso antes de realizarse la ceremonia oficial de nombramiento. Un mes antes hubo un intento de golpe de Estado. Roger Lafontant, miembro del gobierno de J. Cl. Duvalier, apoyado por un sector del ejército, se auto-proclamó Presidente de la nación. Sin embargo una virulenta reacción popular impidió el avance de esta iniciativa. La gente salió a la calle a defender la elección realizada y armados rudimentariamente aplicaron su justicia no solo a los Tonton Macoutes que apoyaron al golpista, sino también a aquellos sospechosos de haber tenido alguna relación con éste. Seguidamente, las masas aristianas se dirigieron a la Catedral y la destruyeron, así como la Conferencia Episcopal y el Arzobispado. El ataque contra la Iglesia fue la respuesta a la homilía que Monseñor Fracois Wolf Ligondé realizó el 1 de enero de 1991, donde desaprobó al nuevo gobierno acusándolo de intolerancia y provocación. Las destrucciones de las propiedades de los golpistas y de la Iglesia no fueron golpes de ira desatados, sino que respondieron a «castigos» contemplados por la justicia popular. En este caso se aplicó el *decoupage*. Por lo que respecta a las víctimas mortales, buena parte de ellos fueron ajusticiado mediante el

(45) En su tensa y complicada relación con el legislativo, Aristide argumentó en diferentes ocasiones que éste no podía fiscalizar su actuación y decisiones, pues esta labor le correspondía sólo al pueblo que le había elegido. Un planteamiento que no podía más que socavar la fundamentación de los principios del sistema democrático que se pretendía establecer.

peré lebrum (46). A pesar de que Aristide hubiera podido detener estos hechos mediante un llamamiento a sus seguidores no fue hasta dos días más tarde, cuando éste condenó la intentona golpista, pero no criticó explícita ni rotundamente la violencia popular. No obstante animó a que en caso de improvisar barricadas, se hicieran ordenadamente (47).

Quizás fuera ingenuidad y, sin ninguna duda, falta de experiencia política lo que indujo a Aristide a aplicar sistemáticamente la confrontación con todos los actores sociales y políticos. Su confianza en el apoyo popular le pudo convencer que era suficiente para tomar decisiones complicadas sin contar con los directamente afectados. La primera decisión fue tomada el mismo día de la toma de posesión, el 7 de febrero de 1991, cuando declaró, delante de toda la comunidad nacional e internacional, que el Estado Mayor sería renovado sin previo aviso a los afectados. Después de este comienzo, el malestar creció ante la pretensión de Aristide de ignorar la cadena de mando y dar órdenes directamente o favorecer determinadas promociones. Por otra parte se acusó al gobierno de crear una fuerza paramilitar para neutralizar a las FF.AA.

Las relaciones con el Parlamento comenzaron a tensarse cuando tuvo que imponer a su primer ministro frente a la resistencia de la Cámara Legislativa. Ciertamente tenía derecho a proponer un gobierno integrado por su gente, pero habría sido más acertado crear un gobierno integrador, incluyendo a algún miembro de la oposición o, al menos, a algunos de los partidos de la coalición que le apoyo. Esta manera unilateral y excluyente de actuar por parte del gobierno favoreció una tensión política que desembocó en divisiones entre la coalición electoral, el Frente Nacional para el Cambio y Democracia (FNCD) y el Movimiento "Lavalas" (48). A la larga esta postura debilitó al Presidente, ya que en el Congreso el FNCD acabó por negarle su apoyo.

A la elite le preocupaba las amenazas de sus discursos, donde el Presidente denunciaba la injusta distribución de la riqueza en el país, pues

(46) Sobre estos episodios SELLA, Op. cit. pp. 110-114 y 118-120. El *decourage* es un sistema de justicia popular que significa extirpar de raíz, desarraigar, eliminar. En la práctica supone la destrucción total de los bienes materiales del adversario mediante la utilización de métodos violentos y fuego. En esta ocasión fueron «decuchadas» 50 propiedades y los bienes de la Iglesia en Puerto Príncipe. *Pere Lebrum* significa la eliminación física del candidato mediante la colocación de un caucho o cubierta en su cabeza que ajusta en sus hombros ambos brazos, para luego rociarlo con combustible e incendiarlo.

(47) Gran parte de este discurso se encuentra publicado en *Ibid.* pp. 114-117.

(48) ETZER, CHARLES. «*Le Pouvoir Politique en Haïti de 1957 a Nos Jours*. Karthala. Paris 1994. p. 403.

a su modo de ver podía inducir al odio de clases. Este radicalismo, sin embargo, no trascendió más allá del discurso, la política económica del gobierno no fue nunca una amenaza para las fortunas del país. Su proyecto económico tenía como referencia el modelo de crecimiento con equidad que emerge en el Caribe en las décadas de los 70 y 80, siguiendo las pautas de la socialdemocracia, como alternativa al capitalismo de libre mercado. Sin embargo los compromisos con Estados Unidos y los organismos internacionales le obligaron a renunciar a este modelo de desarrollo y a asumir una política de reestructuración que él mismo había criticado (49). No obstante, nunca la aplicó de manera sistemática y con regularidad debido a la impopularidad de las medidas, como evidenciaron las manifestaciones, en aquellos meses, en contra de la política económica del gobierno.

Hubo otras medidas que tampoco estuvieron exentas de polémica como la reforma en el ámbito local. Para evitar los abusos de las autoridades locales, se suprimieron los jefes rurales de sección. Sin embargo esta medida creó un vacío de autoridad que aumentó la incertidumbre y la inseguridad (50), debido a la falta de recursos humanos y materiales para sustituir una administración local por otra. Las críticas no se limitaron a estas cuestiones, también esta decisión se contabilizó como una infracción legal más del gobierno, ya que esta forma de administración estaba estipulada por una ley vigente que Aristide ignoró. Esta fue una de las numerosas acusaciones formuladas contra el autoritarismo del Presidente. La oposición denunció violaciones a la Constitución, actos ilegales y de corrupción, así como violaciones de los derechos humanos realizados por el gobierno o colaboradores del mismo. (51)

La forma de gobernar en estos meses pone de manifiesto que dentro del orden político haitiano la violación del orden legal era una cuestión estructural. El malestar con el gobierno no era tanto por no respetar la legalidad, sino por no emplearlo como una herramienta de negociación con los actores sociales. Como se ha podido comprobar en un orden político no estatal la modificación de las leyes o su incumplimiento podía proporcionar al menos paz social y cierta estabilidad pues se empleaba para

(49) DUPUY, ALEX, «*Haiti in the New World Order. The limits of the Democratic Revolution*». Westview Press 1997. Respecto a las exigencias de los organismos internacionales véase DENLINCE, KERN, «*Les Forces Politiques en Haïti*». Karthala. Paris 1993.

(50) Sobre estas críticas véase la opinión de un líder de la izquierda, entrevista a René Theodore en SELLA, Op. cit. pp. 365-371.

(51) Estas acusaciones están reproducidas en Ibid, pp. 159-171.

negociar con diferentes sectores de la sociedad, de acuerdo a sus posiciones o intereses particulares (52). Bajo esta concepción política dominante, el motivo de la frontal oposición a Aristide era que las infracciones a la legislación vigente únicamente se habían empleado para gobernar de forma unilateral y excluyente sin considerar los intereses y demandas de diferentes actores sociales. En este clima de crispación, el 27 de septiembre, en vísperas del golpe de Estado, el Presidente pronunció un discurso amenazante contra los grupos dominantes y animó al pueblo a la acción violenta (53). Quizás fuera una estrategia para neutralizar el golpe de Estado. En cualquier caso todo indica que esta radicalidad terminó de convencer a aquellos ocupados en conspirar contra él, de la necesidad de llevar a cabo su plan (54). En realidad no era la primera vez que Aristide proponía la violencia como modo de actuación, si se tiene en cuenta algunas de sus publicaciones (55).

El golpe de Estado del 29 de septiembre de 1991 y las negociaciones para la vuelta de Aristide, 1991-1995

El 29 de septiembre de 1991, después del derrocamiento del Presidente, se constituyó una Junta Militar, dirigida por el General Raoul Cédras, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que casi de inmediato entregó el poder al Parlamento. En esta situación de vacío de poder cabían dos opciones. Según la Constitución era posible aplicar el artículo 148, mediante el cual se podría nombrar, por el Legislativo, un nuevo gobierno hasta el retorno del presidente o bien, como planteó la Cámara de los Diputados y el Senado, el artículo 149, que ante la ausencia del presidente se nombraría un presidente provisorio para convocar elecciones. La OEA que, desde el principio de la crisis se implicó para encontrar una solución, orientó todo su esfuerzo en proponer la aplicación del art. 148, pues con ello era posible retornar a la situación de legalidad constitucional, quebrada por el golpe militar y devolver la presidencia a Aristide. Sin embargo, a pesar de las penalizaciones económicas que se aplicaría contra Haití, el Congreso y el Senado decidieron establecer un gobierno provisorio, cuyo objetivo sería organizar unas elecciones. Esta posición de los poderes estatales haitianos quedó expresada el 8 de mayo de 1992, en el

(52) ESCALANTE, Op. cit. pp. 8-9.

(53) Este discurso se encuentra reproducido en SELLA, Op.cit. pp. 206-208.

(54) MOÏSE; OLLIVIER, Op. cit. pp. 157-160

(55) En febrero de 1986, Aristide publicó un libro titulado «Los 100 Versículos del Dechou-cage» una verdadera apología de la violencia.

Acuerdo Tripartito de la Villa d'Accueil, donde se desconoció a Aristide como presidente constitucional y se decidió la creación de un "gobierno de consenso". No obstante el Congreso a pesar de adoptar una alternativa contraria a la planteada por la OEA y la ONU, implicada en la crisis desde 1992, puso todo su empeño en no cerrar las negociaciones, ya que el país fue sometido a un embargo dictado por una resolución de Naciones Unidas. Con estas posiciones continuó un largo y complicado período de conversaciones que, a pesar de prolongarse varios años, permitieron finalmente la vuelta de Aristide.

La presión del embargo acabó forzando a las autoridades haitianas a alcanzar determinados acuerdos, como la firma del Acuerdo de Governors Island, en Nueva York, el 3 de julio de 1993. Las partes, Jean-Bertrand Aristide y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas haitianas, General Raoul Cédras, aceptaron la reinstalación del presidente Aristide en sus legítimas funciones, creando así las condiciones para su retorno el 30 de octubre de 1993. Posteriormente este acuerdo fue firmado por todos los partidos haitianos. Entre las condiciones del mismo estaba formar un nuevo gobierno, cuyo primer ministro sería propuesto por J. B. Aristide. El Parlamento, cumpliendo con lo acordado, aceptó a Robert Malva. El 27 de agosto, casi simultáneamente, la ONU levantó el embargo. Sin embargo, a partir del mes de septiembre de 1993, los actos de violencia comenzaron a extenderse con el objetivo de obstaculizar la instalación y el funcionamiento del nuevo gobierno. Esta situación y la negativa de Cedrás de abandonar el cargo el 15 de octubre según lo acordado, provocó que la ONU, el 16 de octubre, impusiera de nuevo el embargo.

La vuelta de Aristide y el fin de su presidencia

A pesar de los compromisos, la falta de cooperación de las autoridades civiles y militares haitianas obligó a postergar el retorno de Aristide. La violencia y el bloqueo institucional fueron en aumento desde principios de enero de 1994. Fracasados los intentos de negociación, el Consejo de Seguridad aprobó la formación de una fuerza multinacional para imponer la salida de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governors Island, y el regreso del Presidente legítimamente electo. La Fuerza Multinacional, comandada por los Estados Unidos, llegó el 19 de septiembre de 1994 a Haití y permanecería en el país hasta la llegada de la MINUHA, la misión de la ONU. Finalmente, el 10 de octubre, el General Cédras anunció que abandonaría el país y el 15 de octubre se concretó el retorno del presidente Jean-Bertrand Aristide, tras un exilio de tres años.

A su vuelta le restaban escasos meses para acabar su período electoral, pues para retornar a Haití como presidente tuvo que ser reconocido como tal, aun en el exilio. El aspecto más destacable de esta última fase de su presidencia fue el decreto presidencial, de disolución de las Fuerzas Armadas en 1995, así como la creación de una nueva policía, con la cooperación de la misión de Naciones Unidas. Con la disolución de las Fuerzas Armadas se eliminaba una poderosa organización (56), que históricamente había intervenido en la política del país. Una dinámica que continuó a partir de 1986. Sin embargo, no es posible considerar las Fuerzas Armadas como el único obstáculo para alcanzar la democracia. La Historia haitiana generalmente no se ha desenvuelto bajo la lucha entre militares golpistas y demócratas aspirantes a construir la democracia y el Estado de Derecho. El principal problema ha radicado en que ninguno de los actores implicados ha respetado la legalidad. Por ello, además de las iniciativas militares propias, los civiles también recurrieron a ellos para «eliminar» a sus rivales. Después del derrocamiento militar de Aristide, ni los partidos políticos, ni el Congreso, ni el Senado apoyaron el retorno del presidente legítimo de acuerdo a la legalidad constitucional. Muy al contrario se posicionaron abierta y frontalmente a su vuelta.

En los meses previos al fin de la presidencia de Aristide, sus seguidores promocionaron la idea de su reelección por los «tres años perdidos», la presión internacional impidió que éste accediera a dicha propuesta (57). Una opción que además la Constitución impedía al prohibir la reelección sucesiva.

La presidencia de René Preval, 1996-2001. Bloqueo institucional, división política y violencia estructural

El 7 de febrero de 1996 se inició la presidencia de René Preval. Su victoria electoral se debió al apoyo del propio Aristide cuya sombra estuvo presente detrás de la figura del nuevo presidente. Prácticamente todo el mandato presidencial estuvo dominado por una crisis política que acabó afectando a todas las instituciones estatales.

(56) LAGUERRE MICHELE, «*Business and Corruption: Framing the Haitian Military Question*» en L. BOBEA (ed.). *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. FLACSO. Santo Domingo 2002. pp. 259-284.

(57) HECTOR, CARY. «*Democracia y gobernabilidad en Haití: desafíos y perspectivas (1986-2000)*», en H. DILLA (ed.). *Los recursos de la gobernabilidad en la Cuenca del Caribe*. Nueva Sociedad. Caracas 2002. p. 198.

Las diferencias entre el presidente Preval y el primer ministro Rosny Smarth desembocó en la renuncia de éste en junio de 1997. Detrás de este conflicto, se encontraba realmente el enfrentamiento entre la Organización Política Lavalas (OPL), una coalición de partidos, y la Lafanmi (más adelante se identificaría como Organización Fanmi Lavalas (OFL)), formación surgida oficialmente poco antes de las elecciones de abril de 1997. Esta organización era el embrión del partido que Aristide había proyectado crear para asegurarse su victoria en las próximas elecciones presidenciales. La OPL había sido la organización utilizada por Lavalas para asegurarse en el Parlamento el suficiente apoyo así como la elección de Preval. Las primeras diferencias ya surgieron con el debate acerca de los «tres años perdidos», en el cual la OPL no se mostró de acuerdo con dicha teoría. La creación de Lafanmi terminó por crear la ruptura total, hasta el punto de adoptar como estrategia, por parte de la OLP, el bloqueo de cualquier intento de formar un gobierno, después de la renuncia del Primer Ministro y otros miembros del gabinete (58). Por este motivo desde junio de 1997 a marzo de 1999 (59), el gobierno se compuso únicamente de algunos ministros y estuvo bajo la dirección del propio Presidente. A esta crisis se sumó la disolución del Parlamento, en enero de 1999, basada en una interpretación interesada del Ejecutivo. En marzo, Preval recurrió a la oposición, y a través de un pacto, logró formar un gobierno que se limitaría fundamentalmente a convocar las elecciones y a atender las prioridades.

En este tiempo, con la colaboración del gobierno, Fanmi Lavalas pudo llevar a cabo su proyecto de controlar las instituciones estatales. En este sentido, los nuevos cuadros de la policía nacional (PNH) fueron reclutados de las filas de la organización, constituyéndose en una poderosa herramienta de poder (60). Otro utensilio de gran eficacia para el mismo proyecto fue la instrumentalización de las organizaciones populares (OP), que durante los primeros años de transición fueron un elemento imprescindible de movilización. A través de la permanente movilización y de su pre-

(58) Como muestra de la división y posición crítica contra Lavalas, el partido dirigido por Charles Gérard Pierre decidió mantener las siglas pero cambió el nombre del partido por Organisation du Peuple en Lutte (OPL).

(59) En las elecciones de 1997, aún no estaba clara para los votantes la división entre estas formaciones y esto le permitió a OPL mantener la mayoría en el Congreso. No obstante, participó el 3 % de los electores, lo que evidencia la indiferencia de la ciudadanía respecto a la situación política.

(60) Respecto la formación de esta policía véase NEIL, RACHEL. «La reforma policial en Haití: Un triunfo sobre la Historia» en L. BOBEA, Op. cit. pp. 285-308.

sencia en la calle pretendieron mantener viva la figura de Aristide y su adhesión al mismo para lograr los votos que le proporcionase la victoria en las próximas elecciones presidenciales (61)

La elección y la renuncia de Jean Bertrand Aristide. De febrero de 2001 a febrero de 2004

La vuelta de Aristide en principio significaba la vuelta a la democracia. Sin embargo como ya había ocurrido el grupo que apoyaba a Aristide y el mismo líder habían adoptado formas de dominación y de actuación basadas en el nepotismo y el autoritarismo. De hecho mantuvieron la misma concepción exclusivista que en 1995, aunque la situación era diferente. Las expectativas e ilusiones habían desaparecido, la economía estaba arruinada y la pobreza había adquirido proporciones alarmantes. La situación de violencia y de inseguridad continuaba creciendo.

El gobierno no logró crear un clima de acuerdo. La oposición, agrupada en Convergencia Democrática (integrada por unos 15 partidos), y Lavalas utilizaron las elecciones para cruzarse permanentes acusaciones de corrupción y de manipulación. El año 2000 fue eminentemente electoral, se celebraron las elecciones legislativas y locales en mayo y junio. Además, en noviembre tendrían lugar las presidenciales. Antes y después de las elecciones se dieron episodios de violencia política, asesinatos e intimidaciones a personas relacionadas con la oposición y al revés, creándose un ambiente generalizado de inseguridad. Las elecciones legislativas proporcionaron el control absoluto del Parlamento a Lavalas, aunque los resultados fueron denunciados por la oposición y los observadores internacionales, pues se había cometido fraude en el recuento de los votos. La cuestión es porqué se cometió dicho fraude, cuando la victoria estaba asegurada. Lavalas seguía siendo el partido con mayor fuerza, con gran diferencia respecto al resto de las otras fuerzas políticas. Ciertamente la popularidad no era la misma (62) y el entusiasmo tampoco, en estas elecciones participó el 5 % del electorado. El principal motivo para manipular los resultados fue que, aunque la victoria estaba asegurada, no había garantías de tener control total del Parlamento, cuando el objetivo era que Aristide gobernara sin opo-

(61) Sobre la formación y articulación de Fanmi Lavalas MANIGAT, SABINE. «*Haití 2000: Lavalas en el poder, Lavalas en cuestión*». Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. FLACSO año 4 2001. pp. 45-52.

(62) En los Carnavales de 1997 se criticó al gobierno de Preval, que se daba por descontado que era el gobierno de Aristide.

sición (63). El CD no reconoció los resultados y exigió la repetición de las elecciones, lo que implicaba retrasar las elecciones presidenciales. Además, según su criterio, la garantía de celebrar elecciones sin fraude suponía crear un consejo electoral imparcial y un gobierno provisional para organizar los comicios solicitados.

Las exigencias de esta coalición no prosperaron y se celebraron las elecciones presidenciales según el calendario previsto. En las elecciones de noviembre Aristide ganó con más del 90 % de los votos emitidos, si bien la participación electoral fue del 20 %. De nuevo se repitieron las denuncias de fraude. Convergencia Democrática (CD) no reconoció a Aristide. La coalición optó por mantener sus reivindicaciones respecto a las elecciones legislativas y nombrar a un gobierno provisorio paralelo encargado de todos sus objetivos. El mismo 7 de febrero de 2001, día en que Aristide asumía el poder, celebraron un acto simbólico en el que eligieron dicho gobierno. Los partidos de la coalición eran minoritarios y carecían de apoyo popular, de modo que utilizaron este acto como una herramienta propagandista suficientemente llamativa para que Estados Unidos lo siguiera con atención, en particular los republicanos que se oponían a la presidencia de Aristide. El CD, en algún momento, incluso, pensó que con el nuevo presidente, G. W. Bush, podrían contar con una intervención armada que acabara con el gobierno Aristide. El talante de Aristide fue la negociación a toda costa, ya que no quería dar motivos a la comunidad internacional y en particular al gobierno norteamericano para justificar esa posible intervención (64). También, el mismo 7 de febrero se celebró el nombramiento del nuevo Presidente con gran demostración de apoyo popular. Éste ya había declarado su disposición a aceptar un gobierno incluyente, revisar las elecciones, incluso repetir las con otro tribunal, pero en absoluto renunciar a la presidencia. Pese a esta disposición a la negociación, de acuerdo con la política represora aplicada por el gobierno, no pareció muy sincera, por su parte la estrategia de bloqueo institucional adoptada por la oposición tampoco contribuyó a resolver la crisis.

La ciudadanía estaba cansada del espectáculo de crisis permanente y asistía impasible a esas luchas que consideraba ajenas. Luchas en las que la división ideológica era mínima. Se repetían acusaciones recíprocas

(63) FATTON, ROBERT JR.. «*Haiti's Predatory Republic. The Unending Transition to Democracy*». Lynne Rienner. Oxford 2002. pp. 114-129.

(64) *Ibid.* pp. 141-148.

sobre corrupción y ambiciones entre los líderes y miembros de los respectivos partidos. Estas acusaciones, en realidad, definen en buena parte las características de los partidos en Haití. Desde 1986 las numerosas formaciones que se han creado se han caracterizado por ser efímeras y oportunistas, no se han constituido como instituciones permanentes o ideológicas. Los vínculos a dichos partidos se han establecido mediante relaciones clientelares y se han construido alrededor de un líder. Sin excepción han carecido de una organización y de criterios de funcionamiento internos democráticos. Haití posee un índice de afiliación muy bajo y los numerosos partidos que han surgido en cada elección carecen de arrastre popular, por la desconfianza de los ciudadanos en semejantes formaciones. La idea generalizada en la sociedad es que la lucha partidista se reduce a alcanzar el poder para enriquecerse a costa del patrimonio público y gobernar de manera excluyente con respecto a la oposición (65).

Además de la tensa situación política, Aristide iniciaba la presidencia en una situación de profunda crisis económica y de derrumbe social. En 2000 se alcanzaron los peores indicadores económicos desde 1986. La población se encontraba en una situación de emergencia, soportando las consecuencias de una alta inflación y la devaluación de la moneda. A pesar de todo, los recién llegados al poder hicieron uso de los fondos públicos como si fuera su patrimonio privado. La corrupción forzosamente continuó siendo consustancial al ejercicio de cualquier cargo público, al entenderse que el acceso a la administración era un medio no sólo de ascenso social, sino también de enriquecimiento. Una mentalidad que no era exclusiva del grupo gobernante sino de la clase política en general.

A fines de 2001 se produjo un intento de golpe de estado y en 2003 varios factores confluyeron para llegar a una situación de desgaste extremo. La violencia estaba permanentemente presente a través de la actividad de grupos paramilitares, a los que recurrían todos los actores implicados en la lucha política. Ante una crisis de esta dimensión, la inexistencia de un Estado que monopolizara el uso de la fuerza, dio lugar a que la situación fuera incontrolable. Los *Zingledos*, surgieron como bandas armadas de criminales en el período postduvalier. Mediante métodos extremadamente brutales se dedicaron al robo y al tráfico de armas y de drogas. Su expansión fue progresiva al ser contratados por partidos polí-

(65) Para la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos en Haití ULLOA, FELIX. «*Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en Haití*». Unidad para la Promoción de la Democracia. OEA-Internacional. IDEA.

ticos y narcotraficantes. Por su parte, los *Chiméres*, habían sido relacionados con el lumpen conectado con el partido Fanmi Lavalas, podría entenderse como una formación política que arremetía contra todo individuo, grupo o formación antiaristide. Sin embargo, las diferencias fueron progresivamente desapareciendo con respecto al primer grupo de delinquentes.

La situación de violencia incontrolada, una circunstancia ya más permanente que coyuntural, así como las muestras de autoritarismo y de corrupción del gobierno y el enfrentamiento con la oposición llevó a la OEA nuevamente a mediar entre ambos para superar la situación de bloqueo que paralizaba la urgente gestión del país. En el mes de septiembre de 2002, esta organización dictó una resolución en la que consideraba imprescindible el compromiso de las autoridades para acabar con las bandas armadas y para crear unas condiciones que aseguraran la celebración de elecciones legislativas libres. La CD se negó a cooperar en la formación del nuevo Consejo Electoral, aduciendo la violencia e impunidad ejercidas por el gobierno e impidiendo de esta forma salir del impasse político. A mediados de 2003 la oposición formó una nueva coalición, el Grupo 184, compuesto de asociaciones privadas, estudiantes y organizaciones no gubernamentales. Este grupo comenzó a tener más preeminencia que el CD. Esta nueva formación también contó con financiación norteamericana, lo que le permitió radicalizar sus demandas y mantenerlas a pesar de la presión gubernamental. En enero de 2004, el grupo presentó un plan de transición para que el Presidente dejase el poder y se negó a toda colaboración con éste. Con esta posición tampoco fue posible crear un Consejo Electoral y como consecuencia no se pudieron celebrar nuevas elecciones legislativas, como inicialmente solicitó la oposición.

Sin embargo este no era el único frente del gobierno, desde fines de 2002 había comenzado la organización de grupos armados que, desde la frontera de la República Dominicana, comenzaron a realizar actuaciones en contra del gobierno. El crecimiento de estos grupos, a partir de antiguos soldados de las Fuerzas Armadas, desembocó en el derrocamiento de Aristide. Pero antes de este momento, la situación ya había alcanzado una gran tensión política. En Diciembre de 2003, la oposición celebró diferentes manifestaciones, en distintas ciudades del país, exigiendo la dimisión del gobierno, que fueron duramente reprimidas por la policía y por bandas armadas. Además de las denuncias de la oposición, diferentes miembros del gobierno presentaron su dimisión y dos senadores de Fanmi Lavalas (LF) denunciaron «la demencia del régimen Lavalas» en las

manifestaciones de los estudiantes universitarios contra el presidente Aristide. La Iglesia, replegada de la vida política desde la caída de la dictadura, calificó el poder de Lavalas como corrompido, mafioso y sanguinario. Desde la comunidad internacional, al tiempo que los apoyos a Aristide se fueron diluyendo, se propusieron diferentes soluciones pero sin éxito. El 5 de febrero estalló una revuelta armada, en Gonaïves, haciéndose con el norte del país. El 29 de febrero Aristide abandonó el país, después de firmar una carta de denuncia. Desde entonces el ex presidente emprendió una campaña para denunciar que no dejó voluntariamente la presidencia sino que fue obligado por Estados Unidos y Francia.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos pretendido poner de manifiesto que son múltiples los componentes de la crisis haitiana: el déficit democrático, la debilidad institucional, la inexistencia de factores cohesionadores de la sociedad, la polarización social y política, la pobreza (66)... No sólo han sido factores internos los que han ido determinando una Historia marcada por una crisis estructural. La influencia de Estados Unidos ha sido permanente a lo largo de todo el siglo XX (67). Sin embargo, por muy importante que sea, esta influencia no puede explicar todos los problemas de esta sociedad. Los actores implicados, como partidos, movimientos sociales, gobernantes y gobernados, tras superar una larga dictadura, iniciaron un proceso de transición donde la falta de rumbo ha significado la acumulación de retrocesos cada vez más difíciles de superar. Después de la salida de Aristide, se formó un gobierno provisional que, en principio, cuenta con el apoyo de la oposición y con la colaboración de MINUSTAH, la misión de paz de la ONU, para normalizar la situación del país y celebrar elecciones. El principal problema es la persistencia de una violencia incontrolada de bandas armadas que impiden un mínimo de estabilidad para celebrar los comicios, que tendrán lugar a partir de noviembre. Este es uno de los retos a corto plazo del país, sin embargo, el principal y más importante será construir un poder estatal.

(66) CASTRO, GUSTAVO. «Los múltiples componentes de la crisis haitiana». RESDAL. Octubre 2004. www.resdal.org.

(67) HECTOR, CARY, «*Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998. pp. 159-181.

BIBLIOGRAFÍA

- Base de Datos sobre Haití <http://lanic.utexas.edu/la/cb/haiti/>.
- «Desafíos a la Seguridad Internacional». FLACSO-Chile. <http://www.flacso.cl/flacso>.
- «Dominican Republic and Haití. 2004». The Economist.
- «El Informe de Desarrollo Humano de 2004». PNUD
- «Haití Country Overview». World Bank Group. www.worldbank.org/ht.
- «Haití: Country Profile. May 2005». The Economist.
- «The World Factbook». <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ha.html>.
- ALDA MEJIAS, SONIA. «El derecho de elección y de insurrección en Centroamérica. Las revoluciones como medio de garantizar elecciones libres» en C. DARDÉ y C.
- MALAMUD (eds.). Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina. Universidad de Cantabria 2004.
- BRICEÑO VASQUEZ, CARLOS. «Haití. Mito y Realidad. Compendio de su Historia Política, 1789-1988». Miguel Ángel García e hijo. Caracas 1989.
- CASTRO, GUSTAVO. «Los múltiples componentes de la crisis haitiana». RESDAL. Octubre 2004. www.resdal.org.
- DENLINCE, KERN, «Les Forces Politiques en Haití». Karthala. Paris 1993.
- DUPUY, ALEX, «Haiti in the New World Order. The limits of the Democratic Revolution». Westview Press 1997.
- ESCALANTE, FERNANDO. «De la transición al desencanto. Democracia y Estado en América Latina». <http://clas.uchicago.edu/eventarchive/transicion%20al%20desencanto.pdf>.
- ETZER, CHARLES. *Le Pouvoir Politique en Haïti de 1957 a Nos Jours*. Karthala. Paris 1994.
- FATTON, ROBERT JR.. «Haiti's Predatory Republic. The Unending Transition to Democracy». Lynne Rienner. Oxford 2002.
- FERGUSON, JAMES. «Papa Doc Baby Doc. Haiti and the Duvaliers». Basil Blackwell. Oxford 1988.

- GAMARRA, EDUARDO; ROGERS, JOSEPH. «*Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998.
- HECTOR, CARY, «*Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998.
- HECTOR, CARY. «*Democracia y gobernabilidad en Haití: desafíos y perspectivas (1986-2000)*», en H. DILLA (ed.). Los recursos de la gobernabilidad en la Cuenca del Caribe. Nueva Sociedad. Caracas 2002.
- Informe de la situación de los derechos humanos en Haití. OEA 1988. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti88sp/indice.htm>.
- LAGUERRE MICHELE, «*Business and Corruption: Framing the Haitian Military Question*» en L. BOBEA (ed.). Soldados y Ciudadanos en el Caribe. FLACSO. Santo Domingo 2002.
- LAGUERRE, MICHAEL. «*The military and Society in Haití*». Houndmills Yetc. Macmillan 1993.
- NEIL, RACHEL. «*La reforma policial en Haití: Un triunfo sobre la Historia*» en L. BOBEA (ed.). Soldados y Ciudadanos en el Caribe. FLACSO. Santo Domingo 2002.
- MANIGAT, LESLIE. «De un Duvalier a otro: Itinerario e un fascismo de subdesarrollo». Monte Avila. Caracas 1972. pp. 47-59.
- MANIGAT, SABINE. «*Haití en la postguerra fría: La relación cambiante Estado/sociedad*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998.
- MANIGAT, SABINE. «*Haití 2000: Lavalas en el poder, Lavalas en cuestión*». Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. FLACSO año 4 2001.
- MARIÑAS OTERO, LUIS. «*Las Constituciones de Haití*». Ediciones Cultura Hispánica. Madrid 1968.

- MOÏSE CLAUDE; OLLIVIER, ÉMILE. «Repenser Haiti: grandeur et miseres d'un mouvement democratique». CIDIHCA. Montreal 1991.
- PIERRE GERARD, CHARLES. «*Radiografía de una dictadura. Haití bajo el régimen del doctor Duvalier*». Editorial Nuestro. México 1969.
- PIERRE CHARLES, GERARD. «*Haití: nuevas etapas de la resistencia popular*». Revista Nueva Sociedad. N° 73 julio-agosto 1984.
- PIERRE CHARLES, GERARD. «*La revolución democrática en Haití*», Revista Nueva Sociedad. N° 94 marzo-abril 1998.
- RODRÍGUEZ BERUFF, JORGE. «*Entre la narcodemocracia y el Leviatan «antidrogas»: fuerzas de seguridad, Estado populista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe*» en W. LOZANO (ed.). Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana. FLACSO. Santo Domingo 1998.
- SCHMITTER, PHILIPPE. «*Transitology: The Science or The Art of Democratization?*» en Joseph S. Tulchin and Bernice Romero (eds.). The Consolidation of Democracy in Latin America. Lynne Rienner Publishers. London 1995.
- SELLA, ORLANDO E., «*La caída de Aristide. Crónica de una frustración popular*». Universidad Nacional. Heredia 1996.
- STOTZKY, IRWING. «*Silencing the Guns in Haiti, The promise of deliberative democracy*». The University of Chicago Press. Chicago-London. 1997.
- TROUILLOT, MICHEL-ROLPH. «*State Againts Nations*». Monthly Review Press. New York 1990.
- ULLOA, FELIX. «*Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en Haití*». Unidad para la Promoción de la Democracia. OEA-Internacional. IDEA.
- VON GRAFENSTEIN, JOHANNA. «*Haití*». Instituto de Investigaciones Dr. José Maria Luis Mora-Alianza Editorial Mexicana. México D.F. 1988.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS REPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO

LAS REPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO

Por PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

INTRODUCCIÓN

Haití, la primera República negra de América, celebró en enero de 2004 el Bicentenario de su independencia. La vida política haitiana que precedió al gobierno de Bertrand Aristide estuvo jalonada de largos periodos dictatoriales, primero los casi treinta años de gobierno de la familia Duvalier y posteriormente, los ocho años de dictadura militar.

En 1990, Aristide ganó las presidenciales como candidato de la coalición Lavalás, en los primeros comicios democráticos en sus dos siglos de historia. Poco después sería derrocado por el cuartelazo del general Raoul Cédras. Desde el exilio, Aristide consiguió que la comunidad internacional continuara reconociéndole como autoridad legítima del país. El 31 de julio de 1994, Naciones Unidas autorizaba el desplazamiento de una Fuerza Multinacional de 20.000 efectivos, la operación «*Restaurar la Democracia*», para reponer a Aristide en el poder.

En 1995, se celebraron elecciones legislativas, en las que el partido del Presidente, *Lavalás*, obtuvo mayoría absoluta. Aristide no se presentó a las presidenciales de ese mismo año, que fueron boicoteadas por la oposición. El vencedor fue el candidato oficialista René Préval.

Aristide fundaría un nuevo partido, *Fanmi Lavalás*, para concurrir a las municipales y legislativas parciales de 1997, cuya segunda vuelta fue sus-

pendida entre acusaciones de irregularidades. En 2000, su partido arrasó en las elecciones legislativas y presidenciales que se sucedieron, pero ese apoyo electoral no sería reconocido por la oposición, ni por la comunidad internacional. Desde entonces, la oposición presionó al Presidente para que convocara nuevas elecciones legislativas.

El golpe de Estado de 17 de diciembre de 2001 contra Aristide significó el principio del aislamiento internacional, con la congelación de la ayuda económica de la UE –en aplicación del art. 96 del Acuerdo de Cotonou– y de los Estados Unidos: el asalto de aquel día servirá de pretexto para arrollar a los adversarios por parte de bandas armadas del partido de Aristide, los *chimères*. Tras las investigaciones que posteriormente realizaría la OEA, se llegó a la conclusión de que se había tratado de un claro golpe de Estado orquestado por el propio Aristide.

El 22 de septiembre de 2003 fue brutalmente asesinado en Gonaïves el líder del *Ejército Canibal* Amiot Métayer, alias *el Cubano*, cuyo arresto, exigencia de la Resolución 822 de la OEA, el Gobierno Aristide había reconocido públicamente no poder cumplir. Los partidarios de Métayer se sintieron traicionados por el Presidente Aristide y comenzaron a exigir su dimisión. La situación en Gonaïves se mantendría desde entonces bloqueada con continuas movilizaciones de las organizaciones populares locales reclamando la salida del Presidente Aristide, y la desproporcionada represión policial provocó una significativa reacción de la clase política.

La crisis se agudizó en enero de 2004, al disolverse el Parlamento tras expirar su mandato sin convocar nuevas elecciones y comenzar el Presidente a gobernar por decreto. El rechazo de la oposición a participar en nuevos comicios a menos que Aristide renunciara produjo una situación de estancamiento político.

En febrero, se produjo una insurrección popular en la ciudad de Gonaïves que tuvo como resultado la pérdida de control de la misma por las autoridades gubernamentales y la toma del poder local por el *Frente de Resistencia Anti-Aristide de la Artibonita*, antiguo *Ejército Canibal*, liderado por Butteur Métayer, hermano del asesinado líder de la misma formación. Se hicieron con el Norte del país y amenazaron con marchar sobre Puerto Príncipe.

La Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) lideró en un primer momento la implicación de la comunidad internacional en la crisis. Aunando esfuerzos con la OEA, Estados Unidos, Canadá, Francia y la UE,

convocó dos reuniones con el Presidente Aristide, en las que se propusieron primero una *hoja de ruta* y un luego *plan de acción*. Ambos incluían, entre otros elementos, el desarme, la reforma de la policía nacional y la elección de un Primer Ministro de consenso con la oposición. Aceptadas por Aristide, fueron rechazadas por la oposición, que no aceptaba ningún plan que no incluyera la dimisión del Presidente.

Finalmente, Francia tomó la iniciativa en la solución de la crisis haitiana y forzó la dimisión de Aristide, que abandonó el país el 29 de febrero. Fue nombrado Presidente provisional el Presidente del Tribunal Supremo, Boniface Alexandre.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el 29 de febrero la *Resolución 1529*, en la que expresaba profunda preocupación por la persistencia de la violencia en Haití y por la posibilidad de un rápido deterioro de la situación humanitaria en el país y se reconocía a Alexandre. Acusando recibo de la llamada del nuevo Presidente haitiano, la Res. 1529 establecía además que la situación de Haití, ante la posibilidad de la afluencia masiva de refugiados a otros países de la región, constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Así, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la R1529 exhortaba a los Estados Miembros al apoyo del proceso constitucional de carácter político y sucesorio abierto en Haití y a la promoción de una solución pacífica y duradera de la crisis. Por último, autorizaba el despliegue inmediato de una *Fuerza Multinacional Provisional* durante un periodo máximo de tres meses, que sería sustituida posteriormente por una Fuerza de Estabilización y Seguimiento de las NNUU destinada a apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable.

Siguiendo lo establecido en la R1529, el Consejo de Seguridad aprobó el 30 de abril la *Resolución 1542* por la que se decidía la creación de la *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití* (MINUSTAH), subordinada a un Representante Especial del Secretario General para Haití. La Misión estaría dotada de 6.700 militares y 1.622 policías civiles y tendría un mandato de seis meses, renovable. El Secretario General nombró al chileno Juan Gabriel Valdés como su Representante Especial, y como Coordinador Residente al representante del PNUD en Haití, el malí Adama Guindo. La resolución 1542 concede un mandato amplio a la MINUSTAH que incluye creación de un entorno seguro y estable, apoyo al proceso político y protección de los derechos humanos.

La resolución 1542 también establece la creación de un **grupo básico (core group)**, presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, por el Comandante de la Fuerza, por representantes de la OEA y CARICOM, de otras organizaciones regionales y subregionales, de las instituciones financieras internacionales y por otros directamente interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití en calidad de socios y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional.

El 29 de noviembre de 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1576, por la que se prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 1 de junio de 2005.

Haití es el país más pobre de América y ha perdido tres puestos en el Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, pasando del 150 al 153 de un total de 177 países. En la convicción de que la recuperación haitiana pasa necesariamente por el desarrollo, el Gobierno de Transición, con el apoyo de instituciones multilaterales y donantes nacionales, ha centrado su atención en la elaboración de un *marco de cooperación interino* (CCI, por sus siglas en francés) para el periodo 2004-2006. Este marco viene a ser el documento de referencia para la coordinación de los donantes y podría reemplazar en un futuro próximo al documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) tradicionalmente exigido por las instituciones de Bretton Woods.

En este contexto, se celebró una **Conferencia de Donantes en Washington** los días 19 y 20 de julio de 2004, bajo los auspicios del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y la Comisión Europea. En ella, las aportaciones comprometidas ascendieron a 1.085 millones de dólares.

Los días 22 y 23 de septiembre tuvo lugar en Puerto Príncipe una reunión de seguimiento de la Conferencia de Washington. En ella se crearon una serie de mecanismos para la ejecución del CCI: el gobierno haitiano establecerá una *célula de coordinación* estratégica integrada en el gabinete del Primer Ministro y un *comité interministerial* presidido por el Ministerio de Planificación. Los donantes, por su parte, establecerán un grupo de coordinación a nivel de agencias y otro sobre el terreno. Por último, un comité conjunto del gobierno, la sociedad civil y los donantes, reunirá a todos los actores, que también se organizarán en *mesas sectoriales*, coordinadas por un *focal point* (un donante). España participa en las de Elecciones, Seguridad y Justicia, Descentralización, Educación, Sanidad, Medio Ambiente, Agua y Saneamiento y seguridad alimentaria.

El 15 de diciembre tuvo lugar en Washington una reunión de donantes. Los donantes y organizaciones internacionales revisaron el estado de ejecución del CCI y acordaron los futuros pasos que debían ser adoptados para acelerar el desembolso de la ayuda internacional comprometida para Haití, especialmente en relación a la identificación de 4 ó 5 proyectos prioritarios con objeto de hacer llegar el mensaje a la población de que se había iniciado la tarea de reconstrucción. En la sesión consultiva del Consejo de Seguridad sobre Haití convocada por la Presidencia Argentina el 12 de enero de 2005, el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Haití, el Embajador Valdés, declaró que Haití apenas había recibido el 10% del montante aprobado en Washington. Señaló, asimismo, la necesidad de que la comunidad internacional simplifique al máximo los mecanismos de financiación a fin de permitir la realización de proyectos de infraestructuras durante el año 2005.

En el marco de Naciones Unidas, se presentó en el **ECOSOC** un *Programa de asistencia a largo plazo en apoyo de Haití*, que recogía la posibilidad de crear, tal y como solicitó el Primer Ministro haitiano al Presidente de tal Consejo en junio, un **Grupo Consultivo Especial sobre Haití**. Este grupo viene a ser la revitalización del Grupo Ad-hoc creado con anterioridad a la crisis y cuya labor cesó debido a las circunstancias políticas del país. Los países que forman parte del mismo son Canadá (coordinador), Chile, Benín, Trinidad y Tobago, el propio Haití y España. El Consejo decidió que el Grupo Consultivo se encargará de asesorar la estrategia de desarrollo a largo plazo de Haití, prestando especial atención a la coherencia y la sostenibilidad del apoyo internacional al país, sobre la base del CCI y con cuidado de no solaparse en sus tareas con organismos existentes. En ese esfuerzo, el Grupo trabajará con los Estados Miembros, el sistema de Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, entidades regionales y otros actores de relevancia.

Además, las Naciones Unidas han lanzado un *Flash Appeal* para movilizar ayuda de emergencia para Haití. El llamamiento cubre un periodo de seis meses (de octubre de 2004 a marzo de 2005) y los sectores a los que irían destinados esos recursos son: alimentos, salud, agua y saneamiento, agricultura, educación, abrigo, infraestructura y coordinación de la asistencia humanitaria. El monto total asciende a 32 millones de dólares, independientes de las necesidades de reconstrucción identificadas por el Marco de Cooperación Interino.

De los 1.100 millones de dólares comprometidos en Washington en julio de 2004 a diciembre de 2004 se habían desembolsado apenas 250 millones tanto por la lentitud de los procedimientos de los donantes como por la limitada capacidad de absorción de Haití y por la incertidumbre derivada de la situación de inseguridad. Ello llevó a Francia a convocar una reunión a nivel ministerial en Cayena (Guayana francesa) con los principales donantes y agencias internacionales de ayuda con el objetivo de acelerar el desembolso de fondos y de concentrar esos desembolsos en programas con una incidencia concreta sobre la vida cotidiana. Se presentaron así 380 proyectos concretos que respondían a estos criterios por un monto de 750 millones de euros.

Por su parte, la UE ha procedido al levantamiento de las medidas apropiadas aplicadas a Haití sobre la base del artículo 96 del Convenio de Cotonou y que habían limitado la cooperación de la UE con este país.

Hasta aquí se ha expuesto brevemente la crónica de una crisis recurrente y las reacciones de diferentes actores de la comunidad internacional ante esta crisis. La primera conclusión relativamente evidente es la del fracaso de los actores principales en encontrar soluciones. Realmente, el desencadenante de la crisis actual ha sido, entre otras causas, desconocer la profundidad de la misma y el riesgo que encerraba de degenerar, como así hay sido, en una situación de estado fallido. La actuación de la OEA bastante indecisa y errática hasta la salida de Aristide ha sido buena prueba de ello. En resumen, se podría decir que se ha permitido la deriva de la situación interna hasta el estallido de la crisis que hacía insostenible la continuidad de Aristide si se quería alcanzar una solución.

Tampoco se debe olvidar que la actual situación internacional ha creado un caldo de cultivo propicio a la crisis haitiana: el fin de la guerra fría, el 11-S y el consiguiente desinterés de los EE.UU. en la región, la ausencia de una Política Europea de Seguridad y Defensa que permita la actuación de la UE ante crisis de esta naturaleza y que evite que en el futuro la UE se limite a un papel secundario, que en el caso de Haití se circunscribió a la aplicación «medidas apropiadas» del Art. 96 del Acuerdo Cotonou.

Una vez producida la crisis hay una actuación en un doble plano: EE.UU. y Francia con la Fuerza Multinacional Provisional al amparo del Consejo de Seguridad, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas pero al margen o de forma independiente de Naciones Unidas. Es evidente que razones de seguridad nacional, de prestigio, el ánimo de reconstruir relaciones dañadas por Irak llevan a los dos citados

países a un despliegue eficaz y coordinado que estabiliza la situación de caos que la salida de Aristide generó en el país. En un segundo momento, el protagonismo es asumido por Naciones Unidas con MINUSTAH y el Marco Interino Cooperación. Esta vez lo único incluido en el Capítulo VII es el mandato del componente militar de MINUSTAH. A diferencia del despliegue franco norteamericano, se trata de una operación de «peacemaking» y de reconstrucción capitaneada por Naciones Unidas y con un fuerte componente regional iberoamericano que responde, entre otras razones, al juego de los liderazgos regionales, como es el caso claro de Brasil, y al papel de los mismos en la futura reforma de Naciones Unidas.

NACIONES UNIDAS

Habría que responder a la pregunta de si se trata de una operación clásica de «peace-keeping» o, por el contrario, al enfrentarse, ¿por primera vez?, a un estado fallido la operación es más compleja. El doble componente de seguridad y de reconstrucción apunta en esa dirección.

La diversidad de campos de actuación señala una cierta complejidad del papel de Naciones Unidas en Haití y por tanto hace difícil su encuadramiento en las categorías clásicas de operaciones de mantenimiento de la paz.

El término «peacebuilding» se incluyó en la agenda de Naciones Unidas con Boutros Ghali y su «Agenda para la Paz» lanzada en 1992. La agenda distingue entre cuatro actividades secuenciales pero solapadas en el campo de la gestión de crisis: diplomacia preventiva, «peacekeeping» o mantenimiento de la paz; «peacemaking» o imposición de la paz; y o «peacebuilding» o construcción de la paz. Define «peacebuilding» como las acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras que refuercen y consoliden la paz con el objetivo de evitar la reproducción del conflicto. De acuerdo con esta Agenda, entonces, «peacebuilding» implica no sólo la tarea de obtener seguridad y poner fin a las hostilidades sino incluso la tarea de poner en marcha un proceso paralelo de más largo plazo dirigido a la reconciliación de pueblos y grupos, la reforma o reconstrucción de instituciones, estructuras y economías de manera que se reduzca la posibilidad de una vuelta a la violencia. En principio, el papel de Naciones Unidas en Haití respondería a esta categoría de gestión de crisis.

De las tres resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Haití aprobadas hasta la fecha la más clara a este respecto es lógicamente la 1542 de

30 de abril de 2004 por la que se decide establecer la Misión Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Esta Misión consta de un componente civil, integrado por un máximo de 1622 miembros de la policía civil, y un componente militar, que constará de un máximo de 6.700 efectivos, estando el componente militar directamente subordinado al Representante Especial en Haití del Secretario General por conducto del comandante de la fuerza.

Además de pedir que MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y CARICOM y crear un grupo básico para esta coordinación y para hacer más eficaz la labor de la comunidad internacional en Haití, la citada resolución establece el mandato de MINUSTAH con tres componentes diferenciados: entorno seguro y estable, proceso político y derechos humanos. De estos tres campos, el único que la propia resolución incluye en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas es el primero, evidentemente, por ser el único que implicaría el posible uso de la fuerza.

El capítulo entorno seguro y estable del mandato de MINUSTAH incluye lo siguiente:

- a) En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional de Haití.
- b) Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional, de conformidad con normas de la policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití.
- c) Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como medidas de seguridad pública y control de armas.
- d) Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario.

- e) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto.
- f) Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades, y dentro de su zona de despliegue sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales.

Queda claro del tenor literal de este primer capítulo del mandato de MINUSTAH que las competencias son variadas: mantenimiento de la seguridad, formación de policía, desarme, desmovilización y reinserción, restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho y fortalecimiento institucional, además de protección a las personas y evidentemente a funcionarios e instalaciones de NN.UU.

El segundo capítulo de actuación de Naciones Unidas es «Proceso político» que consta a su vez de tres grandes apartados de competencias:

- a) Apoyar el proceso constitucional y político en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional.
- b) Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional.
- c) Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres, limpias y a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres.

Por tanto, vemos también como Naciones Unidas asume competencias para la democratización de la vida política, el refuerzo institucional, diálogo y reconciliación nacional, y celebración de elecciones.

El último de los grandes apartados competenciales contenidos en la Resolución 1542 es el de Derechos Humanos, con dos grandes grupos de tareas:

- a) Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad indi-

vidual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas.

- b) En cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan, y presentar informes al respecto.

Por tanto, en materia de derechos humanos las competencias de Naciones Unidas van desde la promoción a la vigilancia, además de la investigación de las infracciones de derechos humanos y la reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial (como se señala en el numeral 8 de la citada Resolución)

Por último, se instruye a MINUSTAH para actuar en coordinación y cooperación con el Gobierno de transición, así como con sus asociados internacionales, a fin de facilitar el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria y el acceso del personal de organizaciones humanitarias a la población necesitada, con especial atención a los sectores más vulnerables, particularmente mujeres y niños.

En resumen, las áreas de actuación de Naciones Unidas en Haití son: seguridad; desarme, desmovilización y reinserción; transición política y proceso electoral; derechos humanos; desarrollo económico y social; situación humanitarias; refuerzo institucional y extensión de la autoridad del estado. Es decir, que Naciones Unidas incide en todos y cada uno de los ámbitos de acción del Estado, con múltiples competencias. Es evidente que se trata de algo más que una mera operación de mantenimiento de paz. Adicionalmente hay que tener en cuenta que se habla en todo momento de «Gobierno de transición» y por tanto Naciones Unidas asume competencias tan amplias en ausencia de autoridades legítimas. Habrá que ver una vez celebradas las elecciones si un mandato tan extenso es posible sin que se produzcan, al menos a medio plazo, roces con el gobierno salido de las urnas.

En cualquier caso, esta extensión de competencias, la opinión favorable en el Consejo de Seguridad a prorrogar la Misión en Haití por períodos de 12 meses en lugar de los tradicionales seis, y, sobre todo, la tozuda realidad de los hechos, hace prever que la presencia de Naciones Unidas se extienda en el tiempo y lo haga manteniendo este mandato tan intrusivo, aunque quizás también muy necesario para responder al desafío que ha supuesto la realidad de un estado fallido.

Hasta ahora se ha descrito, sobre el tenor de las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo atípico del mandato de Naciones Unidas en Haití, derivado del reto al que se enfrenta: el colapso de un estado. Ante este reto, Naciones Unidas completa ese mandato descrito con una labor especialmente activa en el marco de la reconstrucción y el desarrollo de Haití que se materializa en el Marco Interino de Cooperación julio 2004-septiembre 2006. Este documento responde a un doble esfuerzo de coordinación: entre el gobierno provisional y los donantes y de los donantes entre sí. Pero además de esta función de coordinación, el MIC establece unas prioridades de reconstrucción y desarrollo sobre las que los donantes diseñan sus políticas de cooperación con Haití.

Sobre la base de este MIC se celebró en Washington en julio una primera gran Conferencia de donantes en la que se comprometieron fondos por más de 1.100 millones dólares repartidos entre las prioridades establecidas en los cuatro ejes del MIC, a saber: refuerzo de la gobernanza política y promoción del diálogo nacional; refuerzo de la gobernanza económica y desarrollo institucional; promoción de la recuperación económica y mejora del acceso a los servicios básicos.

El problema en este contexto no ha sido de coordinación, que ha funcionado razonablemente bien, sino de concreción de los compromisos de los donantes y de capacidad de absorción de la financiación externa. Por un lado, los procesos internos de cada donante han retrasado el inicio de las tareas de reconstrucción y de los programas de desarrollo. Un año después de Washington apenas se había desembolsado un 10% del total comprometido. Al mismo tiempo, la debilidad institucional haitiana dificulta la absorción y la puesta en marcha de los proyectos para los que es muy difícil encontrar una contraparte haitiana. En definitiva, se trata de un relativo círculo vicioso en el que la debilidad institucional dificulta la absorción y por tanto los desembolsos y, a su vez, los donantes se atrasan en sus desembolsos por sus procedimientos internos dificultando el refuerzo institucional que mejoraría la capacidad de absorción.

Transcurrido más de un año de la presencia de Naciones Unidas en Haití tras la salida de Aristides la conclusión más evidente es que esa presencia no puede contar un plazo de caducidad, al menos a corto a medio plazo. Si se quiere que Haití sea un estado viable la presencia internacional debe prorrogarse en el tiempo. No se trataría tanto, como ha apuntado algún comentarista, de una nueva versión de un protectorado o fideicomiso internacional. Es evidente que a medida que transcurra el tiempo

el mandato de Naciones Unidas se deberá ir adaptando a las circunstancias y al progreso que se realice en la reconstrucción de Haití y en la consolidación de sus instituciones, de manera que se vayan reduciendo progresivamente las competencias de Naciones Unidas y se vayan transfiriendo a las instituciones haitianas que se vayan creando y consolidando.

ESTADOS UNIDOS

Llama la atención, sobre todo en la gestación y desenlace de la crisis haitiana, un cierto desinterés o pasividad norteamericano en contraste con el potencial peligro desestabilizador en una región vecina, el riesgo migratorio y de seguridad que implica un estado fallido en Haití. Ello quizás sería explicable por la reordenación de las prioridades de seguridad de los EE.UU. tras el 11-S. Ello explicaría la intervención tardía, aunque decisiva, de los EE.UU. y, sobre todo, la ya señalada pasividad durante la crisis que desembocó en salida Aristide.

Sin embargo, la valoración norteamericana de riesgos en Haití parece haber cambiado ante la constatación de los peligros apuntados consecuencia de la disolución del estado haitiano. La permanencia de un contingente militar norteamericano fuera del marco MINUSTAH y dedicado a labores de reconstrucción en Gonaïves muestra que empieza a preocupar en Washington el potencial riesgo de estados fallidos cercanos por el peligro migratorio, los tráficoos ilegales, e incluso por posibles repercusiones en la lucha contra el terrorismo internacional.

Un repaso a las declaraciones del Departamento de Estado ilustra esta percepción cambiante y una progresiva toma de conciencia sobre los riesgos latentes en Haití para la seguridad nacional de los EE.UU. No olvidemos que al contrario que para la Unión Europea, para Francia, e incluso para las naciones iberoamericanas más comprometidas con Haití, para los Estados Unidos la crisis haitiana es una crisis que afecta directamente por el mero hecho de la proximidad geográfica a la seguridad nacional norteamericana.

Así, el 4 de marzo de 2004, pocos días después de la salida de Aristide, (curiosamente con carácter previo apenas hay declaraciones publicas del Departamento de Estado sobre Haití), Roger Noriega, Secretario de Estado Adjunto para asuntos del hemisferio Occidental, ante una subcomisión del Congreso de Estados Unidos sobre Haití declaró que EE.UU. seguirá apoyando la democracia en Haití y seguirá siendo

el principal proveedor de ayuda económica. Noriega reiteró el desmentido de que los EE.UU. obligaran a Aristide a dejar su cargo y afirmó que a pesar de que EE.UU. estaba convencido que Aristide era una obstáculo clave para resolver el estancamiento político en Haití, los EE.UU. trataron de trabajar con él hasta el final.

Noriega continuó afirmando que el objetivo primero de EE.UU. era estabilizar la situación de seguridad y dar ayuda de emergencia. También afirmó que dicha ayuda nunca había sido suspendida y que entre 1995 y 2003 EE.UU. aportó más de 850 millones de dólares en ayuda para Haití. Otro de los objetivos de EE.UU., añadió Noriega, era impulsar la formación de un gobierno independiente con amplio apoyo popular y trabajar con ese gobierno para restaurar el imperio de la ley y otras instituciones democráticas claves en Haití.

Hasta aquí las declaraciones de Noriega no llaman la atención. Sin embargo, su comparecencia terminó asegurando que EE.UU. no estaría solo en esa tarea y que los EE.UU. participaban en una Fuerza Multilateral Interina para crear un entorno seguro y estable. Cuando esa fuerza termine su misión EE.UU. apoyaría, no habla de participación sino de apoyo, una fuerza de estabilización de la ONU. Finalmente, concluyó Noriega afirmando que EE.UU. apoyaría a Haití pero que la tarea a largo plazo de reconstruir la democracia haitiana corresponde a los propios haitianos.

De esta intervención, se puede deducir que los EE.UU. asumen una primera responsabilidad en una inmediata estabilización pero pasan a un discreto segundo plano en cuanto a la operación de Naciones Unidas y la estabilización a medio plazo, descartando, en principio, cualquier idea de permanencia prolongada (responsabilidad a largo plazo de los propios haitianos)

En esa misma comparecencia parlamentaria, intervino también Arthur Dewey, a la sazón Secretario de Estado Adjunto para Población, Refugiados y Migración. Dewey declaró que le había sido grato que la cantidad de haitianos que trataron de salir de su país durante la crisis no fue del orden de aquellos que partieron en migraciones anteriores. Agregó que EE.UU. sigue alentando a los haitianos a no hacerse a la mar con la intención de escapar de su nación.

Dewey dijo que la semana anterior el servicio de Guardacostas de Estados Unidos rescató en el mar a unos 900 emigrantes haitianos. Una vez a bordo de las naves norteamericanas los emigrantes recibieron aten-

ción médica y alimentos y fueron protegidos mientras esperaban ser repatriados, en coordinación con el servicio de Guardacostas de Haití.

Cualquier emigrante haitiano rescatado en el mar, que exprese miedo o temor por ser enviado a su país, es entrevistado por un funcionario de protección del Departamento de seguridad del territorio Nacional para determinar si requiere ser eximido de la repatriación, dijo Dewey. Añadió que los emigrantes que expresaron tal temor fueron transferidos rápidamente a otra nave distinta para examinarlos.

Por último, Dewey afirmó que su oficina en el Departamento de Estado actualmente pone fondos de emergencia a disposición de la Embajada de EE.UU. en Puerto Príncipe para cubrir los gastos de alimentación, transporte y otros similares a fin de ayudar a los emigrantes a retornar a sus hogares en Haití.

Por tanto, es evidente el interés norteamericano en Haití en un primer momento está dirigido a evitar movimientos migratorios clandestinos y en número elevado, lo cual afecta directamente a la seguridad nacional. Entre las competencias de MINUSTAH hay que recordar que presta apoyo operacional, además de a la Policía Nacional, al servicio de guardacostas haitiano.

El 1 de diciembre de 2004 el entonces Secretario de Estado, Collin Powell, viajó a Haití con dos objetivos claros: dar apoyo político al gobierno interino del Presidente Alexandre y anunciar los importantes paquetes de ayuda que los EE.UU. habían concedido a Haití durante 2004. Así, Powell anunció 46 millones de dólares para paliar los efectos de las devastadoras inundaciones de ese año y 20 millones de dólares en apoyo de un programa general de tratamiento y prevención del SIDA. Esta ayuda se sumaba a los 230 millones de dólares comprometidos por los EE.UU. en la Conferencia de Washington.

Es importante reconocer el esfuerzo en términos de ayuda de los EE.UU. El portavoz del Departamento de Estado, Richard Boucher, en conferencia de prensa en mayo de 2004 anunció que EE.UU. ponía a disposición de Haití 100 millones de dólares adicionales en el año fiscal 2004. Estos fondos se sumaban a los 55 millones en ayuda humanitaria y los 5 millones asignados a la Misión Especial de la OEA, ya asignados a Haití en el año fiscal 2004. Boucher declaró que esa ayuda adicional permitiría destacar asesores a los ministerios haitianos, entrenamiento de la Policía nacional haitiana y fondos para ayudar a cubrir la brecha presupuestaria que heredó el Gobierno de Haití. Los fondos se usarían también para apo-

yar la generación de electricidad, programas de empleo, ayuda humanitaria y desarrollo económico.

El 12 de enero de 2005 el departamento de estado hizo pública una hoja informativa titulada «Logros de Estados Unidos en Haití en 2004» en la que se enumeraban en distintos capítulos todos los programas de los EE.UU. para aliviar la situación de crisis en Haití.

En cuanto a la disponibilidad de financiación, la citada hoja afirmaba que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) proporcionó más de 140 millones de dólares para mitigar el impacto de la crisis política y de las dos inundaciones. Se asignaron 38 millones de dólares adicionales provenientes de las asignaciones suplementarias para la reconstrucción de la tormenta tropical Jeanne.

La Ley de Asignaciones del año fiscal 2005 destinó a Haití 85 millones de dólares, además de una financiación de 40 millones para combatir el SIDA, 30 millones en ayuda alimentaria, es decir más de 150 millones del total anticipado.

En definitiva, no se puede decir que los EE.UU. no hayan hecho un esfuerzo importante de cooperación, quizás el más sustancial, actuando de forma generosa en sectores clave para la estabilidad del país: empleo, generación eléctrica, refuerzo institucional, salud y respuesta a los desastres.

No se puede, por tanto, afirmar que los EE.UU. se han desentendido de Haití. Lo cierto es que el papel de los EE.UU. en la resolución de la crisis haitiana ha sido crucial, tanto para propiciar la salida de Aristide como en la estabilización de la situación de seguridad en los primeros meses con la Fuerza Interina. Sin embargo, cabe siempre preguntarse si un papel más decisivo de los EE.UU. en los meses anteriores a la salida de Aristide no hubiese sido determinante para encontrar una solución menos traumática. La última crisis haitiana se ha desarrollado ante los ojos de la comunidad internacional y de los EE.UU. sin que se hayan puesto en marcha mecanismos eficaces para la prevención de crisis.

UNIÓN EUROPEA

La primera impresión sobre el papel jugado por la UE tanto en la prevención de la crisis haitiana como en la solución o resolución posterior de la misma invita sin duda a una reflexión muy crítica, tan sólo matizable por justificaciones referidas al carácter del proceso de construcción europea.

En primer lugar, durante los últimos años del período Aristide, cuando las contradicciones del régimen se hacían más evidentes, así como su deriva autoritaria, la UE se limitó a aplicar la condicionalidad política contenida en su marco genérico de cooperación con los países Asia-Caribe-Pacífico (ACP), el Acuerdo de Cotonou. Condicionalidad que llevaba a unas limitaciones en los desembolsos de fondos y en la cooperación que después de la salida de Aristide la UE no ha sido capaz de superar totalmente, con la paradoja de que dichas medidas se siguen aplicando, aunque es cierto que suavizadas, meses después de haberse producido un cambio radical de la situación.

Una de las grandes aportaciones del convenio de Cotonou es el diálogo político entre los estados ACP y la UE. Este diálogo, descrito fundamentalmente en el art.8 del citado Convenio, constituye un factor clave de las relaciones entre las partes en el convenio y tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen y, en particular, los descritos en el art.9, relativos a la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como de la democracia y el estado de derecho. Estos elementos se consideran, en efecto, esenciales a la hora de lograr los objetivos de desarrollo planteados en el Convenio. Cuando se agota el diálogo político del art.8, y en caso de violaciones graves del art.9, las partes pueden recurrir al procedimiento de consultas y a la adopción de medidas adecuadas previstos en el art. 96. El acuerdo de cierre de consultas, con o sin medidas adecuadas, puede prever un seguimiento de la situación con revisiones periódicas.

Además de Haití, la UE tiene actualmente abiertos varios procedimientos de consultas del art.96: Guinea-Conakry, Togo, Zimbabwe y Liberia. Otras situaciones afectan a Costa de Marfil y Sudán y procedimientos más avanzados afectan a Guinea Bissau y República Centroafricana.

Tras las elecciones legislativas contestadas de mayo de 2000, el consejo de la UE adoptó en enero de 2001 medidas apropiadas al amparo del artículo 96 del acuerdo de Cotonou. En virtud de estas medidas se suspendía parcialmente la ayuda comunitaria a Haití: se suprimía la ayuda presupuestaria directa al Gobierno y se reasignaban los restos de los fondos del 8º FED (Fondo Europeo de Desarrollo) a programas que beneficiasen directamente a la población haitiana y destinados a reforzar la sociedad civil y el sector privado, así como a programas que sostuviesen la democratización, la consolidación del estado de derecho y a programas de apoyo al proceso electoral.

En marzo de 2004, tras la salida de Aristide, el gobierno interino de Gérard Latortue presentó al 25 de mayo a la comisión europea los compromisos que asumía su Gobierno sobre la mejora de la situación en materia de derechos humanos, sobre la aplicación de los principios democráticos, sobre la restauración del estado de derecho, sobre un mejor gobierno político y económica y sobre la celebración de elecciones libres y justas en 2005.

Sobre la base de estos compromisos el 24 de septiembre (cuatro meses después) el Consejo aprobó una revisión de las medidas apropiadas que permitían continuar la reasignación de los remanentes del 8º FED hacia programas que beneficiasen directamente a la población haitiana y que permitiesen igualmente la utilización de esos remanentes para acciones definidas por los donantes internacionales como necesidades prioritarias. La decisión del Consejo permite asimismo, simplemente, la notificación de los recursos del 9º FED, la utilización, esta vez sí, inmediata de los recursos llamados «sobre B» (95,6 M. euros) y el inicio de negociaciones con el Ordenador Nacional (responsable en el gobierno haitiano de la canalización de los fondos de la UE) para la programación de los recursos del «sobre A» (72 M. euros). El Programa Indicativo Nacional sólo se firmará una vez que hayan tenido lugar elecciones libres y justas.

La decisión del Consejo de 24 de septiembre de 2004 establece que las medidas apropiadas deben revisarse en un plazo de seis meses.

Esta revisión, tardía y pacata, se hizo ante la constatación por parte de la UE que no podía acudir a la Conferencia de donantes de Washington sin modificar previamente las medidas apropiadas del Acuerdo de Cotonou. La UE actúa tarde, con mecanismos inadecuados y en todo caso muy por debajo de la capacidad de influencia que debería tener la UE. Ello sin restar mérito a la importancia de la ayuda comprometida por la UE que es el mayor donante de fondos a Haití con un compromiso total de 217 millones de euros.

El procedimiento descrito hasta el momento da una clara impresión de la capacidad casi nula de respuesta rápida que tiene la UE. Pero es que además de lo engorroso de los procedimientos y la lentitud en el desembolso de los fondos, tan sólo dos de los 25 países del UE han contado con fuerzas militares sobre el terreno: Francia en la Fuerza Multinacional Interina y España en MINUSTAH.

Este panorama hace inevitable que la que visión sobre papel UE en Haití sea muy crítica. Ahora bien, también es cierto que tampoco cuenta la UE con otros instrumentos que le permitan una acción más contundente o decisiva. Sin duda, el marco de Cotonou es a todas luces insuficiente como instrumento de prevención de conflicto y mucho menos de gestión de crisis. Además, la UE todavía no se ha dotado de elementos militares o policiales que le permitan una proyección exterior de fuerzas para gestión de crisis como en el caso de Haití, aunque esta aseveración, como se verá a continuación, es matizable puesto que sí que tiene la UE cierta capacidad de acción. Ello lleva necesariamente a pensar que en el caso de Haití ha faltado voluntad política o no hay interés en una zona que no afecta directamente a la seguridad de Europa o ambas cosas.

Cabría aquí, por tanto, una breve reflexión sobre los instrumentos con los que la UE cuenta para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. En la UE se tiende a diferenciar estos instrumentos entre largo y corto plazo. A los primeros corresponde el campo tradicional de gestión de la UE y en mi opinión no son instrumentos propia y específicamente diseñados para la gestión de crisis aunque tienen una incidencia evidente en ese campo. Estos instrumentos son: la cooperación al desarrollo, políticas comerciales, de derechos humanos y democratización, y medioambientales, así como la observación electoral y el control de armas.

Los instrumentos a corto plazo son: diálogo político, sanciones, despliegue de observadores, intervención militar preventiva, apoyo a iniciativas de paz, imposición de la paz, desmovilización y desarme, repatriación y reinserción, desminado, alivio humanitario post-conflicto y ayuda humanitaria, medidas de confianza, iniciativas de resolución de conflictos, reconstrucción de estructuras gubernamentales, etc.

Hay que distinguir claramente desde un punto de vista conceptual entre las actividades de gestión de crisis como una categoría general y la ayuda humanitaria a áreas en crisis. Si la primera constituye una actividad abiertamente política, la ayuda de emergencia a poblaciones afectadas por conflictos armados es inherentemente apolítica y no puede considerarse un instrumento de gestión de crisis.

La política inicial de la UE en esta área se centraba en medidas de ayuda de emergencia que incluían ayuda alimentaria, desminado, protección civil, democratización, asistencia a refugiados y ayuda financiera excepcional. Tras el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad

Común (PESC) y la emergencia de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) esta política inicial ha cambiado substancialmente.

Así, dentro del marco de la PESC, hay una serie de instrumentos que pueden ser activados: medidas diplomáticas en el marco de una Estrategia Común o de una Posición Común (declaraciones, gestiones, visitas de alto nivel, Enviados especiales, apoyo a acciones de otras organizaciones internacionales, reconocimiento internacional, propuestas de paz, etc.); diálogo político dentro de los acuerdos entre la UE y terceros países (sería el caso de Cotonou); y finalmente sanciones fuera de las previstas en los acuerdos citados.

Además en el marco de la PESD se han introducido nuevas acciones. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 situó a la gestión de crisis en el meollo del reforzamiento de la PESD. Estas acciones, ya conocidas en el marco de la extinta Unión Europea Occidental (UEO) como las misiones Petersberg, son: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate en gestiones de crisis, incluyendo imposición de la paz.

En diciembre de 1999 el Consejo Europeo de Helsinki decidió la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 hombres capaz de cumplir con las misiones Petersberg.

La UE decidió también desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis en cuatro áreas prioritarias definidas por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000: policía, reforzamiento del estado de derecho, reforzamiento de la administración civil y protección civil. En este marco, los cinco países de la UE que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar (Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España) decidieron en la reunión informal de Ministros de Defensa en Roma en octubre de 2003 la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea para dotar a Europa de la capacidad de llevar a cabo todo tipo de misiones policiales durante las operaciones de gestión de crisis.

Las operaciones PESD de la UE se han sucedido: en enero de 2003 en Bosnia, en marzo de 2003 en Macedonia, en mayo de 2003 en la República Democrática del Congo. La Comisión además estableció, a petición del Consejo Europeo de Helsinki, el llamado Mecanismo de Reacción Rápida para responder con todo el potencial de los instrumentos comunitarios cuando condiciones de urgencia hagan necesaria una acción rápida.

Hasta aquí una somera descripción de los instrumentos de la UE en la gestión de crisis. De su aplicación casi nula y muy limitada a Haití cabe deducir o que la UE no percibió la situación en Haití como una crisis urgente o que no existió la voluntad política para aplicar instrumentos que existen y que ya han sido aplicados, en ocasiones en regiones no europea.

El papel de la UE en el desarrollo de la crisis ha sido muy pasivo, limitado a aplicación medidas apropiadas de art. 96 de Acuerdo Cotonou y por tanto sin ningún elemento de prevención de conflictos y sin utilizar los instrumentos de gestión de crisis con los que cuenta la Unión en el marco de la PESC o de la PESD.

La respuesta a la crisis no ha sido mejor. Si bien es cierto que la UE ha realizado un enorme esfuerzo en sus compromisos de ayuda, siendo uno de los principales donantes no es menos cierto que, salvo países individuales, la UE como tal en febrero de 2005, un año después de la salida de Aristide, todavía no había desembolsado ni el 10% de los fondos comprometidos. De ahí los esfuerzos de algunos países europeos de acelerar los desembolsos y de concentrar esfuerzos en proyectos de impacto inmediato sobre las condiciones de vida de la población.

CONCLUSIONES

Es evidente que hay visiones diferentes no tanto sobre el problema haitiano sino sobre las consecuencias del mismo. Sin embargo el diagnóstico en un estado fallido, y todos coinciden en que Haití lo es, no puede ser distinto. Ahora bien, las percepciones y valoraciones de ese diagnóstico varían también en función de las coyunturas propias: Naciones Unidas en medio de su reforma y de la definición de su papel en el nuevo orden internacional, los EE.UU. en la tensión entre su papel internacional, su papel en sus zonas de influencia inmediata, y sus nuevas prioridades tras el 11-S. Por último, la UE sin consumir su salto hacia un verdadero papel en la escena internacional, sin una verdadera PESC y una capacidad de proyección militar.

El problema de Haití persiste y la comunidad internacional no puede cosechar un fracaso que destine al país a una situación permanente de caos con crisis recurrentes y sus consecuencias para la estabilidad no sólo regional y para la suerte de su población, cada vez en condiciones más extremas. La solución pasa necesariamente por un compromiso a

largo plazo de la comunidad internacional y de sus principales actores. El objetivo es crear condiciones que permitan en el futuro la pervivencia de instituciones que hagan posible que los haitianos rijan sus propios destinos. Mientras tanto no debe existir pudor para que Naciones Unidas asuman un papel primordial en el desarrollo y gobernabilidad de Haití.

El gobierno que surja tras las elecciones deberá ir asumiendo progresivamente mayores responsabilidades pero ello por sí solo no va a mejorar ni la lentitud ni las reticencias de los donantes para desembolsar fondos ni tampoco la limitada capacidad de las instituciones haitianas para ejecutar programas de gobierno que aseguren la mejor aplicación de esos fondos ni la capacidad del país para absorberlos.

La situación de inseguridad va a persistir durante bastante tiempo. Las mejoras van a ser lentas y la población haitiana únicamente se sentirá ligada por un proceso tutelado desde fuera en la medida en que perciba que ese proceso le aporta mejoras palpables en sus condiciones de vida.

CAPÍTULO TERCERO

IBEROAMÉRICA ANTE LA CRISIS DE HAITÍ

IBEROAMÉRICA ANTE LA CRISIS DE HAITÍ

POR ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

INTRODUCCIÓN

La intervención militar para resolver la crisis de Haití ha significado para los países iberoamericanos un desafío y una oportunidad. Por primera vez una crisis internacional en suelo americano encontraba, bajo el mandato de Naciones Unidas, una respuesta específicamente regional. Respuesta tanto más compleja por las circunstancias que llevaba aparejada y por servir como puesta de largo de unas tendencias en las relaciones internacionales que recomponen sustancialmente el status quo regional y evidencian transformaciones de calado en la política continental.

Aunque al día de hoy hay tropas de 41 países, el peso esencial de la misión se encuentra bajo la responsabilidad de Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, con la presencia menor de tropas de Perú, Guatemala, Ecuador, Bolivia, Paraguay y El Salvador. Este mero hecho hace de la intervención en Haití la más amplia concentración y concertación de ejércitos del subcontinente desde los tiempos de la Independencia. Por si esto fuera poco, su participación no se realiza bajo el paraguas y guía de una gran potencia, sino que descansa bajo su responsabilidad el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Relacionado con el origen de este mandato, un aspecto significativo es la mínima trascendencia de los organismos de seguridad hemisféricos; la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), específicamente diseñada para tal fin, fracasaron en la prevención de una crisis largamente anunciada. Estos tres puntos se desarrollan con el telón

de fondo de la reforma de las concepciones geoestratégicas de Estados Unidos, y consecuentemente de sus políticas exterior y de defensa; en ellas Sudamérica -no tanto Centro América y el Caribe- se encuentra en un proceso de postergación de interés, centrando Washington su atención prioritaria en regiones anteriormente secundarias (Extremo y sobre todo Medio Oriente, además de la orilla africana de la cuenca mediterránea); pero aun más trascendente, en esas concepciones aparece como elemento destacado la política trifásica de prevención-intervención-reconstrucción frente a los Estados fallidos, contemplados como el origen de procesos de desestabilización regional de alcance global.

Este trabajo trata de estudiar la trascendencia que la intervención en Haití puede significar para la eclosión de un nuevo sistema de seguridad hemisférico, más basado en la armonización de las políticas exteriores y de seguridad de las potencias regionales que en la permanencia de la hegemonía antaño incuestionada de Estados Unidos. Lo cual no significa la desaparición de esa hegemonía si no, como se verá, la modulación de su actuación mediante la transferencia de responsabilidades a los países de la región más acordes con sus criterios y prácticas, con mayores capacidades y con disposición a utilizarlas en el exterior. Este planteamiento a su vez se ve potenciado por la amplia actividad internacional de algunos países americanos, manifestando unas ambiciones de reconocimiento al más alto nivel, del que no se excluye un puesto como miembro permanente en el futuro Consejo de Seguridad.

NUEVO ORDEN INTERNACIONAL EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Las profundas transformaciones en las políticas internacionales y de seguridad acontecidas con posterioridad al 11-S no podían dejar de afectar al panorama de las relaciones interamericanas, en proceso de cuestionamiento desde el fin de la Guerra Fría. Unos días antes de la mayor cadena de atentados terroristas de la historia, el ataque directo a suelo norteamericano más mortífero y efectivo desde el *raid* japonés sobre Pearl Harbor, el gobierno mexicano había decidido retirarse del Tratado Iberoamericano de Asistencia Reciproca, el instrumento más desarrollado y ambicioso de seguridad hemisférica del último medio siglo. Sin embargo el mantenimiento del TIAR venía siendo durante la última década uno de los temas de controversia en las políticas de seguridad en los países iberoamericanos, quienes denunciaban la obsolescencia del tratado y el hecho anacrónico de su invariable continuidad en el panorama internacio-

nal de la postguerra fría. No fueron por tanto los acontecimientos del 11-S los que motivaron el replanteamiento de las relaciones interamericanas y sus sistemas de seguridad; pero sí fueron el giro estratégico y las prácticas emprendidas por el gobierno de Estados Unidos a partir de esos hechos los que potenciaron esos cambios, que no solo afectan a la conformación de redes de seguridad -que de hecho han permanecido tan invariables como ineficaces-, sino a las propias relaciones interamericanas y a la emergencia de nuevos liderazgos regionales.

La degeneración de los acontecimientos que desencadenaron la propia crisis haitiana, la primera intervención de fuerzas internacionales inmediatamente después de la salida de Aristide, la presencia en suelo haitiano de ejércitos de una decena de países iberoamericanos y, en contraposición, las ausencias de potencias regionales en las fuerzas de pacificación son buena muestra de los cambios operados en la seguridad hemisférica y ayudan a visualizar un nuevo escenario internacional en el continente. Este nuevo escenario tiene como elementos más trascendentes la crisis de los distintos sistemas de seguridad hemisférico y regionales -muy especialmente de la OEA y los sistemas a ella vinculados-, la disminución del interés de Estados Unidos por Iberoamérica y la puesta en marcha de políticas nacionales con claras pretensiones de protagonismo continental.

Redes de seguridad y defensa hemisférica: la crisis de la OEA

Durante la Guerra Fría Iberoamérica fue, como el resto del mundo, un campo de enfrentamiento entre las superpotencias; pero a diferencia de otras regiones no se desarrolló un sistema de seguridad internacional del nivel del OTASE (Tratado del Asia del Sudeste, 1955), CENTO (Pacto de Bagdad, 1955), ni mucho una verdadera alianza como la OTAN (1949). Sin embargo la región no padeció precisamente ausencia de iniciativas análogas, sino más bien todo lo contrario: proyectos, redes, acuerdos y tratados se superponen unos a otros con suerte muy disímil. Lo más parecido a los casos anteriores fue el Pacto de Río de Janeiro (1947), cuyo fruto más determinante fue dotar de una base jurídica al sistema de defensa en desarrollo mediante el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); pero sin duda la institucionalización más ambiciosa se llevó a cabo a través de la Junta Interamericana de Defensa (JID), bajo la cobertura de la recién creada Organización de Estados Americano (OEA)

Heredera de la Unión Panamericana de la primera mitad del siglo XX, la fundación de la Organización de Estados Americanos (1948-1951)

recompuso las relaciones interamericanas para adaptarlas al mundo salido de la segunda guerra mundial. Los cambios eran tan profundos como determinantes: Estados Unidos no solo era el líder hegemónico continental, si no que ya era una potencia global; pero tanto o más importante, ese liderazgo era contrarrestado por la otra superpotencia, la Unión Soviética, a la que había que impedir cualquier apoyo desde suelo de las Américas. A pesar de su origen, la OEA se constituyó desde un comienzo en un foro regional multifuncional, con objetivos tan variados como la mejora de la salud de las poblaciones, la mejora de la calidad educativa, la modernización de las comunicaciones y todo lo concerniente al desarrollo económico; sin embargo, en la misma IX Conferencia Americana (Bogotá, 1948) en que se constituyó la OEA, su principal valedor Estados Unidos dejó claro que no habría nada parecido a un Plan Marshall para América Latina.

La Carta contiene sólo dos artículos, el 28 y 29, referidos a los aspectos de seguridad. En su capítulo sobre Seguridad Colectiva se define el principio de solidaridad continental y legítima defensa colectiva frente a *«toda agresión de un Estado contra la integridad y la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano»*. Para completar lo dispuesto en la Carta de Bogotá, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (conocido como Pacto de Bogotá), fue en principio el mecanismo que establece los medios para resolver las controversias y determina los procedimientos pertinentes a los medios pacíficos, de acuerdo con la Carta.

Si la constitución de la OEA no llevó aparejada la promesa de ningún plan Marshall para Iberoamérica, suerte muy diferente corrió la dotación necesaria para hacer frente al otro gran objetivo de la organización, el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica; la OEA no creó ningún organismo *ex novo* ni se dotó de base jurídica propiamente generada para llevar a cabo este cometido, sino que recuperó y potenció dos instrumentos ya existentes con anterioridad a su entrada en vigor. La base jurídica que utilizó la OEA en el campo de la seguridad y defensa fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado por las partes en la cumbre de Río de Janeiro de 1947; constituye el mecanismo para hacer frente a las amenazas o actos de agresión contra cualquiera de los países americanos, instituyendo un sólido compromiso de defensa mutua entre los Estados miembros, considerando como propia la agresión sufrida por cualquier Estado signatario. Dado que no se produjeron ataques externos al continente –aunque sí numerosos conflictos e incidentes

entre Estados miembros–, lo más trascendente del enunciado del TIAR se encontraba en su Artículo 6º, que ampliaba el concepto de agresión a un Estado, y lo elevaba a categoría de «peligro a la paz de América», a todo proceso subversivo o cualquier otra estrategia que pusiera en peligro la estabilidad de los regímenes del continente. El objetivo fundamental para Estados Unidos era dotarse de un marco legal que pudiera ser blandido en caso de producirse en Iberoamérica alguna intervención directa o apoyada por la URSS, al tiempo que se garantizaba el apoyo continental ante un enfrentamiento directo entre ambas superpotencias.

El segundo instrumento recuperado por la OEA para conseguir su objetivo de mantenimiento de la paz y la seguridad era incluso anterior al TIAR; la cumbre de ministros de exteriores americanos celebrada en Río de Janeiro en 1942, bajo los efectos del ataque de Japón a Pearl Harbour, articuló una institución que vertebrara la cooperación militar continental mientras persistiera la guerra mundial en curso: la Junta Interamericana de Defensa (JID), una organización militar regional establecida como estructura militar combinada conjunta, integrada por los Ministerios de Defensa y los Estados Mayores de las Repúblicas americanas. Finalizada la guerra y creada la OEA, se debatió la transformación de la JID en un Consejo de Defensa Interamericano, pero la oposición de la mayoría de los países iberoamericanos paralizó la conversión; de suerte que la JID quedó como un organismo independiente, pero supeditado a la OEA en su dirección política y su presupuesto. Su misión era el desarrollo de planes de defensa colectiva de ámbito continental; durante los primeros años cincuenta Estados Unidos puso mucho énfasis en llevar a la práctica ese cometido, desarrollando planes conjuntos de defensa hemisférica; pero el triunfo de la revolución cubana, la crisis de los misiles y la experiencia de Vietnam acabaron transformando muy profundamente esos planes, emergiendo planteamientos estratégicos de largo alcance, los más determinantes de los cuales fueron los del *enemigo interno* y la percepción de la *amenaza extracontinental*. La propia JID se define como una organización internacional de defensa y seguridad que promueve los intereses relacionados con la cooperación en materia de seguridad hemisférica. Las actividades de la Junta en programas como el desminado, asistencia en desastres y las medidas de fomento de la confianza y seguridad sirven para apoyar directamente las metas de seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de los Ministros de Defensa. La Junta también ofrece un curso de altos estudios de defensa hemisférica para los dirigentes militares, policiales y civiles en el Colegio Interamericano de Defensa (CID).

El final de la Guerra Fría, la desaparición de la URSS y los procesos de paz y democratización de Centroamérica hicieron desaparecer las bases estratégicas que sustentaron los decálogos operativos de la JID y el TIAR, abriendo un periodo de incertidumbre por otra parte común a otras instituciones de seguridad internacional, como la OTAN. Durante los años noventa, una vez desaparecido el gran enemigo conocido y relegado el régimen castrista cubano a una lenta degeneración, el continente americano no contemplaba ninguna posibilidad de agresión externa, por lo que el mantenimiento de un sistema de seguridad hemisférico pasó a ser contemplado como una herencia no demasiado onerosa pero en extremo inútil; máxime cuando eran incapaces de alcanzar una reforma que adaptase sus actuaciones a un mundo donde la inestabilidad procedía de los problemas de gobernabilidad o de enemigos no ideológicos, sino sencillamente delincuenciales.

Un primer intento de reflexión y propuestas de reforma se concretó con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (1995), dependiente del Consejo Permanente de la OEA, establecida de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de este Consejo. Sus antecedentes se remontan a 1991 cuando por resolución de la Asamblea General se creó un grupo de trabajo que estudiara la creación del sistema de seguridad hemisférico esbozado en la Carta de la OEA y el TIAR; en la Cumbre de las Américas (Miami, 1994) se profundizó sobre el fomento de la confianza, como elemento básico del Sistema de Seguridad Hemisférica. Es en esta Comisión donde se celebran las conferencias de ministros de la Defensa, cuya VI edición se celebró en Quito el pasado mes de noviembre de 2004, donde se abordó el tema de «la nueva arquitectura de seguridad hemisférica». Una de sus primeras responsabilidades fue redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica desde una perspectiva *«actualizada e integral de la seguridad y el desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región»*.

Los problemas más importantes para la persistencia de la JID y el TIAR sin embargo procedían de los obstáculos de todo tipo que encontraba para su mero mantenimiento la casa madre. La OEA comenzó a mediados de los años noventa una paulatina congelación de sus programas de actuación, una reducción de actividad de sus misiones regulares y un desempeño cada vez menos efectivo de sus misiones de observación. El origen de esta pérdida de operatividad se encontraba en los problemas internos de la Organización, que afectaban a los elementos más sensibles

de la misma: el funcionariado, con reivindicaciones salariales e intentos de homologación con los trabajadores de la ONU, y el presupuesto regular, invariable a lo largo de la última década por la congelación, el retraso y el impago de las cuotas de los Estados Miembros, lo que llevó al Secretario General interino Luigi Einausi a reconocer que «todo el mundo sabe que la organización está en gran medida en bancarota»; el estado de la situación era tan grave a comienzos de 2005 que, según mantuvo Einausi ante el Consejo Permanente, no existían capacidades «para reaccionar ni siquiera a emergencias de un Estado miembro». (1)

A los problemas económicos hay que sumar una clara crisis de liderazgo, en buena parte motivados por su descenso de capacidades, pero sobre todo por el eclipsamiento de la personalidad de su máximo responsable, el Secretario General. Cesar Gaviria, cuyo mandato no se caracterizó precisamente por su brillante administración, supo sin embargo dotar de una visibilidad a las actuaciones de su cargo; muy especialmente en las labores de alta mediación, como se puso de manifiesto en los casos de Perú y Venezuela (pero no así en Haití). Su sucesor, el costarricense Miguel Ángel Rodríguez, fue designado prácticamente por aclamación y esta unanimidad le permitió enfrentar el grave problema financiero de la Organización en lo que deberían haber sido dos fases sucesivas; en la primera («la casa en orden») llevó a cabo la mayor reestructuración de cargos de la historia de la OEA, haciendo desaparecer altos cargos ejecutivos, descendiendo de nivel otros, reduciendo drásticamente su oficina personal, incluso prescindiendo de jefe de gabinete y recortando sustancialmente su propio salario; una segunda fase de saneamiento integral habría llevado a una actualización del sistema de financiación, con la elevación de las cuotas anuales de los Estados y muy especialmente la imposición de un mecanismo de ajuste automático que revisara su incremento según el aumento de la carestía de la vida, muy similar al utilizado en la ONU. Esta segunda fase no pudo siquiera comenzar a debatirse por que, tan solo un mes después de tomar posesión, Rodríguez se vio obligado a dejar su cargo para afrontar en su país graves cargos de corrupción. Su dimisión en octubre de 2004 precipitó a la OEA a una crisis sin precedentes, agravando la situación heredada y otorgándole una publicidad en absoluta beneficiosa para el prestigio de la organización.

Mientras era designado un nuevo Secretario General, ocupó de forma interina el cargo Einausi, cuya misión fundamental se redujo a disimular el

(1) Discurso del Secretario General interino ante el Consejo Permanente, 26 de enero, 2005.

efectivo vacío de poder y ordenar una sucesión lo menos traumática posible. No fue sencillo, pues el proceso de selección del nuevo Secretario General estuvo cargado de una fuerte interpretación ideológica como en pocas ocasiones anteriores, al mismo tiempo que era contemplado como la definitiva evidencia de los cambios en marcha en las relaciones interamericanas. Que el candidato al final electo no fuera el respaldado por Estados Unidos, la interpretación de la elección realizada desde México como pérdida nacional o el decisivo apoyo otorgado por los pequeños Estados caribeños son buenas muestras de esos cambios. La tarea que le espera al experimentado político chileno José Miguel Insulza es en extremo difícil, pues a las reformas ya emprendidas debe sumar la revisión definitiva del sistema de cuotas anuales que sanee el presupuesto regular de la OEA y, de forma muy especial, recuperar el prestigio y la operatividad perdidos en los últimos tiempos. Cuando todo esto se haya conseguido se podrá abordar con unas mínimas garantías de éxito la revisión y reforma de los sistemas de seguridad hemisféricos, especialmente el TIAR y la JID. Aunque los proyectos de reforma de la Junta ya se encuentran adelantados, (2) el TIAR encuentra como único valedor de su reforzamiento a Estados Unidos.

La disminución del interés de Estados Unidos por la región

Como telón de fondo de los cambios en las relaciones interamericanas se encuentra una constelación de hechos que dan origen a una sensación, tanto más palpable cuanto difícil de vertebrar en una exposición analítica: la paulatina pérdida de interés de Estados Unidos por los asuntos del resto del continente, muy especialmente de Sudamérica. Necesariamente deben realizarse las matizaciones pertinentes; en primer lugar las estructuras institucionales continúan funcionando invariablemente, los órganos correspondientes de la administración no han reducido sus dimensiones y la presencia diplomática mantiene el nivel de las décadas pasadas. En segundo lugar, esa disminución de atención no afecta de forma uniforme a todo el continente; no solo todo el subcontinente norteamericano si no el área centroamericana y el Caribe siguen siendo un territorio de vital importancia para Estados Unidos; donde se manifiesta de forma más palpable es en los asuntos sudamericanos, precisamente en un momento donde existen unos problemas de gobernabilidad en los que usualmente

(2) «Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad»; Comisión de Seguridad Hemisférica; OEA/Ser.G, CP/CSH-680/05 rev. 1, 1 abril 2005.

la política exterior se ha implicado directamente, permaneciendo en la actualidad ajena a todo compromiso. Por último es necesario señalar que esta pérdida de atención no se circunscribe exclusivamente a las instancias gubernamentales de Washington, si no que alcanza de forma aun más significativa al mundo empresarial y financiero, a los gabinetes de investigación y análisis (*think tanks*), a los medios de comunicación y al ámbito académico y educativo; si es bien conocido el tradicional autismo de la opinión pública estadounidense, centrada únicamente en los asuntos domésticos e incluso locales, siempre existió una minoría interesada en los acontecimientos ocurridos al sur del río Grande; con la creciente población hispana en territorio de la Unión cabría que se hubiese ampliado, pero por el contrario ha generado un movimiento refractario. Realizadas estas matizaciones conviene analizar las causas de este proceso de distanciamiento.

Los focos de interés preferentes de Estados Unidos fueron evolucionando paulatinamente durante los años noventa. El final de la Guerra Fría hizo que Europa dejara de ser un escenario de posible enfrentamiento, coincidiendo además con la etapa de mayor ambición europeísta y de cuestionamiento del *vínculo transatlántico*; las consecuencias para Iberoamérica ya han sido señaladas, produciéndose un vaciamiento de objetivos de modo aun más acusado que en Europa. Frente a esto, la desaparición de la URSS y el nacimiento de Estados independientes por una parte y el crecimiento económico de los países de Extremo Oriente por otra hicieron que Estados Unidos focalizara su atención en estas áreas. Tras el 11-S el panorama no dio un giro de 180 grados, como algunos rápidamente vaticinaron, sino que se abrió una nueva área de interés prioritario, Medio Oriente y la orilla sur del Mediterráneo. Desde que en 2003 la guerra contra el Irak de Sadam Husein se tratara de legitimar como el comienzo de un programa extraordinariamente ambicioso de transformación democratizadora (al que pronto se le adjudicó la denominación de *Gran Oriente Medio*), Estados Unidos ha concentrado no solo su atención, sino especialmente hombres y presupuesto, para pacificar definitivamente la primera pieza del rompecabezas. Los costos de la postguerra de Irak están siendo tan desorbitados que cabe preguntarse por la voluntad de repetir el experimento; pero aunque la respuesta sea negativa, todos los analistas del país coinciden en la necesidad de encontrar un medio de actuación sobre la extensa región que posibilite el establecimiento de regímenes más abiertos y participativos, pero sobre todo que sean ajenos a cualquier veleidad de colaboración con el terrorismo yija-

dista antioccidental. Este empeño requiere unas energías -económicas, diplomáticas y por supuesto militares- que absorberán buena parte de las capacidades estadounidenses. Lo que ya tiene, sin esperar a la puesta de largo del programa, dos consecuencias directas; la primera, de carácter general, afecta a las intervenciones ante gestión de crisis y procesos de construcción nacional de Estados fallidos, en las que –como posteriormente se analiza– Estados Unidos ejercerá prioritariamente labores de padrinazgo y apoyo, pero sin implicar directamente presupuesto y mucho menos unidades militares; la segunda afecta directamente a Iberoamérica, que pasa a ser una región de interés secundario, donde cualquier crisis que afecte a su seguridad puede ser atendida con los mecanismos anteriores.

En este contexto no resulta por tanto extraño que sean los asuntos sociales y sobre todo económicos los que prioricen las relaciones interamericanas; pero en estos campos las impresiones no son mucho mejores. A pesar de los grandes medios empleados para llevar acabo una política inmigratoria limitada y ordenada a través de tratados de emigración con los países emisores, la inmigración clandestina continua siendo el medio creciente de ingreso en territorio estadounidense, bien con el cada vez más difícil paso de la frontera o mediante el uso de la visita a parientes ya afincados en el país. La presencia de población hispana -especialmente mexicana, centroamericana y caribeña- aumenta constantemente, son ya la minoría más numerosa y su índice de natalidad es el más alto, lo que hace prever unas consecuencias demográficas trascendentales a medio y largo plazo. Pero en el corto plazo las consecuencias no son tan positivas, debido a los movimientos refractarios a esa integración; más allá de reacciones extremistas de miembros de asociaciones supremacistas (las más radicales de las cuales son la constitución de patrullas ilegales de fronteras dedicadas a la caza del inmigrante clandestino), lo que realmente es significativo son las interpretaciones de influyentes personalidades de los medios de comunicación y del mundo académico contemplando el incremento de la población hispana como el mayor peligro para la supervivencia de la identidad nacional estadounidense. (3) Consecuencia secundaria a este fenómeno es la disminución del interés por los asuntos de los países natales de los emigrantes y, por extensión, de todo el subcontinente.

(3) HUNTINGTON, SAMUEL P.: *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*; Barcelona, Paidós, 2004. Oppenheimer, Andrés: *Los temores sobre la amenaza hispana*; *Miami Herald*, 12.06.2005.

Los asuntos económicos no ayudan a incrementar el interés estadounidense por la región. Tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC, 1994), Estados Unidos anunció su propósito de extender el modelo a todo el continente a través de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), potenciando las exportaciones como principal motor de crecimiento regional. Una década después, el proyecto que fuera lanzado con grandes dosis de entusiasmo y generó todas las expectativas pasa por sus momentos más bajos, con las negociaciones estancadas y un horizonte escasamente optimista. El limitado crecimiento del PIB de los países de la región, las profundas crisis que algunos de ellos han padecido, las contradictorias políticas de acuerdos bilaterales seguidas por Estados Unidos y la entrada en juego de actores ajenos al área -como la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio- han hecho que el ALCA se encuentre en vía muerta. (4) La suerte del proyecto afecta de forma decisiva y a su vez es efecto de la debilitación del interés de Estados Unidos por la región, produciendo un apreciable distanciamiento en detrimento de las relaciones interamericanas y de las economías de los países menos favorecidos.

Distanciamiento y pérdida de interés que no deben interpretarse de forma absoluta y mucho menos definitiva. Estados Unidos sigue siendo el principal inversor de la zona, los rubros de importación y exportación con cada uno de los países ocupan en la mayor parte de los casos la primera posición y de hecho las economías de prácticamente todos los países se encuentran dolarizadas. Por otra parte, el mantenimiento de una política exterior estadounidense de corte wilsoniano e incondicionalmente intervencionista, siguiendo los proyectos de los ideólogos neoconservadores, está siendo contestada por la tozudez de los hechos y el alto coste de las intervenciones, lo que no le garantiza una continuidad indeterminada (paradójicamente, unas de su principales exigencias). Aunque la focalización del interés prioritario de Washington haya variado sus coordenadas, no puede hablarse de un «vacío hegemónico»; tan solo resulta necesario contemplar las actuales políticas como consecuentes con un cambio sustancial de la geopolítica continental y, como posteriormente se verá, con transformaciones aun más trascendentales en los modos de actuación.

(4) Weintraub, Sydney; PARDO, VERÓNICA R.: «Libre comercio en el hemisferio occidental»; en *Foreign Affaire en español*, 5-2 (2005), pp. 99-104.

Sin embargo este aparente distanciamiento tiene, entre otras, una consecuencia de gran magnitud en las relaciones interamericanas: la aparición y el reforzamiento de políticas nacionales con pretensiones de potencia regional.

La emergencia de potencias regionales: Relaciones Internacionales y Defensa en Iberoamérica

El cuestionamiento de la hegemonía hemisférica estadounidense ha sido uno de los elementos fundamentales de los nacionalismos respectivos en la mayor parte de los países iberoamericanos; con matices evidentes entre corrientes e ideologías, sin embargo este componente ha sido utilizado sistemáticamente por izquierdas y derechas, dictaduras y democracias a lo largo de todo el siglo XX. Los cambios geopolíticos del fin de la Guerra Fría y muy especialmente las transformaciones en la política exterior de Estados Unidos tras el 11-S han contribuido a crear la imagen de un debilitamiento de esa hegemonía. Aunque persiste cierta inercia en la percepción iberoamericana, un resentido descreimiento sobre las intenciones de la superpotencia y, en no pocas ocasiones, la resistencia a abandonar cómodos y eficaces estereotipos, lo cierto es que los grandes países están desarrollando con denodado ímpetu políticas exteriores más dinámicas, autónomas e incluso agresivas. Algunas de las cuales integran programas de proyección de imagen que tratan de hacer visible la potencialidad del país y sobre todo consiguen hacer percibir a los vecinos la intencionalidad de sus campañas. Cuando esta proyección alcanza ciertos límites de ambición, unida a otras causas latentes o abiertas de conflicto, hace que las relaciones bilaterales alcancen en este momento un nivel de tensión desconocido en las últimas décadas (5).

Las causas de esta renovada actividad exterior iberoamericana no obedecen exclusivamente al supuesto vacío hegemónico ocasionado por el distanciamiento estadounidense, que en todo caso tan solo sería un acicate, operando como catalizador. En realidad esta nueva fase responde a más amplias motivaciones, tanto propiamente exteriores como intrínsecamente internas, que además varían sustantivamente de un país a otro. Las causas externas más trascendentes son tan variadas como la búsqueda del reconocimiento de un liderazgo iberoamericano con la designación de un puesto permanente en el futuro ampliado Consejo de

(5) CARLOS MALAMUD: «El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina»; *ARI*, 22, (junio, 2005); pp.10-16.

Seguridad de la ONU, la vertebración de nuevas plataformas institucionales continentales como la Comunidad Sudamericana de Naciones, el difícil pero rentable sostenimiento de MERCOSUR o la pretensión de exportar la revolución bolivariana.

Brasil: de gigante regional a la pretensión de liderazgo continental

«El destino de Brasil debe ser de grandeza», era el subtítulo de un extenso artículo publicado por el controvertido vicescanciller Samuel Pinheiro Guimarães en la primavera de 2004, cuando su país se disponía a desarrollar la actuación exterior pacífica más ambiciosa de su historia. (6) Explicitaba de modo contundente lo que de forma sostenida ha sido una de las constantes de la política exterior brasileña desde su periodo de independencia. Debe recordarse que desde entonces y a lo largo del siglo XIX Brasil sostuvo enfrentamientos –diplomáticos o militares– con la mayor parte de sus vecinos, fruto de lo cual rediseñó sus fronteras con incrementos sustanciales de territorio; que de hecho éste no haya sido ocupado completamente de forma efectiva a pesar del incremento exponencial de la demografía es una de las preocupaciones constantes en el ámbito de la política de defensa del país. Estos dos elementos estructurales, territorio y población, sumados al sustancial desarrollo industrial y comercial desde el comienzo del segundo tercio del siglo XX, hicieron de Brasil el incuestionado gigante del subcontinente. En los últimos años –con Lula, pero también ya con Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)– su política exterior ha dado un salto cualitativo en búsqueda de la materialización de este gigantismo y su transformación en liderazgo.

La presidencia de Luís Inácio Lula da Silva contó desde su inicio con un respaldo de la comunidad internacional sin precedentes en la historia de Brasil, que fundamentalmente buscaba una consolidación definitiva de la democracia y un desarrollo económico que hiciera disminuir los tristemente famosos estigmas sociales. La política diseñada en Itamaraty ha tomado como primer embajador al propio Lula, sabiendo proyectar hacia el exterior el carisma ya conocido por los brasileños. Sus anuales viajes al continente africano, sus magníficas relaciones con los países árabes y China, su participación en el G-20 o la articulación de la campaña inter-

(6) SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES: «Política exterior de Brasil y su relación con EE.UU. y Argentina»; es el prólogo a la obra Moniz Bandeira, LUIZ ALBERTO: *Conflito e integração na América do Sul-Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Triplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)*; Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. Puede encontrarse en <http://www.amer-sur.org.ar/Pollnt/Prologo.htm>

nacional de lucha contra el hambre le han convertido en uno de los líderes mundiales más conocidos. En el interior de las Américas, su figura es igualmente considerada por Washington que por Caracas, participa en todo tipo de foros regionales y su poder de convocatoria es irrechazable. La celebración de la primera cumbre presidencial de la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones (septiembre de 2005) es la culminación de una actividad externa muy dinámica, manifiesta en el decisivo apoyo a la candidatura de Insulza a Secretaría General de la OEA, las efectivas embajadas extraordinarias a los países andinos en crisis, y por supuesto su compromiso en la resolución de la crisis de Haití. La persistencia de los elementos estructurales –demográfico y geográfico–, el sostenimiento de ambiciosas políticas exteriores y la propia trascendencia de la presidencia de Lula hacen de Brasil el más firme candidato a erigirse con el liderazgo latinoamericano (7).

México: el TLC y el giro al norte

La renovación de la Secretaría General de la OEA fue tomada por México como el primer paso para alcanzar un protagonismo efectivo en las Américas; en consecuencia propuso la candidatura del propio Secretario (ministro) de Relaciones Exterior, Luís Ernesto Darbez; quien en las cinco primeras votaciones mantuvo un enconado empate con Insulza, gracias especialmente al apoyo de Estados Unidos. El resultado final de la elección (obligando la secretaria de Estado Condoleezza Rice a retirar la candidatura a Darbez) fue recibido en Tlatelolco con frustración, pero en realidad respondía a la dinámica emprendida por la política exterior mexicana desde finales de los años ochenta, caracterizada por el «giro al norte»: un paulatino alejamiento de los asuntos de América Latina -concepto poco querido por su diplomacia-, entendida como algo ajeno, y una apuesta decidida por su vinculación a Estados Unidos, rompiendo una tendencia secular de rechazo muy presente en el nacionalismo mexicano. Esta vinculación alcanzó su consolidación institucional con la entrada en vigor el 1 de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituyendo en unión a Canadá y Estados Unidos el gran mercado norteamericano.

La contundencia de esta inserción no ha hecho que la presencia de México en el resto de Iberoamérica disminuyera, especialmente en el

(7) Una amplia autoevaluación sobre la política exterior brasileña desde Itamaraty en <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Itamaraty0506.htm>

terreno económico. (8) Sigue siendo el país latinoamericano con un mayor volumen de activos financieros invertidos en la región, cuenta con el mayor número de tratados de libre comercio (comenzando por el de Chile, suscrito en 1991, antes por tanto del TLC) y las importaciones procedentes de Iberoamérica se han doblado en la última década. A su vez México es partícipe del Banco de Desarrollo del Caribe, del Banco Centroamericano de Integración Económica y de la Corporación Andina de Fomento, además de haber suscrito el Acuerdo de San José (financiación del suministro petrolífero de México y Venezuela a los países de Centroamérica y el Caribe) y seguir ostentando el mayor número de proyectos al desarrollo. Sin embargo todos estos hechos apenas pueden servir de contrapeso al extraordinario poder de visualización del TLC, que hace que todo lo anterior se encuentre solapado, haciendo que la política exterior mexicana se encuentre con el pie cambiado en este momento decisivo en que necesita el apoyo del resto del continente.

El principal problema para la consecución del liderazgo regional sin embargo no se encuentra estrictamente en la pertenencia de México al TLC. Existen razones de tanto o mayor calado, la menor de las cuales por supuesto no es el ensimismamiento que supuso el fin de la larga hegemonía del PRI y el intento no conseguido de realizar una transformación del sistema hacia cuotas de transparencia gubernamental más elevadas. Las tensiones partidistas, el debate parlamentario y los notables cambios en el cuerpo diplomático han mermado la otrora potente política exterior mexicana. De igual modo debilita la posición de México en las relaciones interamericanas el hecho de estar fuera de la constitución del mayor proyecto continental de los últimos tiempos: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN); las duras y poco diplomáticas declaraciones de la ex-canciller Rosario Green sobre la viabilidad del proyecto evidencian la explícita oposición de México, pues de llegarse a fraguar la CSN y alcanzar cierta funcionalidad el «giro al norte» mexicano no sería ya un acto volutivo sino obligatorio. Por último, pero en absoluto superfluo, se encuentra la resistencia política a cambiar la legislación que permita la intervención exterior de las fuerzas armadas, lo que hace de México el único país de cierta dimensión que no participa en intervenciones humanitarias, ni por supuesto en intervenciones militares en coalición con otros países. Estos aspectos debilitan la pretensión mexicana de liderazgo, a pesar de contar

(8) ARRIOLA, SALVADOR: «México y América Latina»; *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2004.

con condiciones objetivas de primera magnitud, atesorar potencialidades al alcance de pocos países y contar con el poderoso aval de Estados Unidos.

Argentina: la toma de conciencia de las debilidades estructurales

La inicialmente exitosa política de paridad monetaria que puso en marcha el tándem Menem-Cabralo hizo que la sociedad argentina de la primera parte de los años noventa recupera una confianza perdida por la crisis de la deuda de los ochenta -generalizada en toda Iberoamérica- e incluso albergara la esperanza de alcanzar los niveles de bienestar de mitad de siglo. La escasa solidez sobre la que se asentaba el proceso de crecimiento y especialmente el largo sostenimiento artificial de la paridad peso-dólar -unido a la devaluación de la moneda brasileña- precipitaron aquellas esperanzas en la mayor crisis argentina de la última etapa democrática. Crisis a la vez financiera, social y consecuentemente política, con el triste espectáculo de una sociedad movilizada contra su clase política, un sistema bancario en entredicho y una rápida sucesión de Presidentes, derribados por la fuerza de la calle y la incapacidad de los partidos para encauzar las demandas de regeneración. A pesar de estos graves inconvenientes, Argentina mantiene su pretensión de liderazgo regional, si bien con un tono de ambición menor que los países anteriores.

El gobierno justicialista de Kirchner ha sabido gestionar el estrecho margen de maniobra con el que inicialmente contaba (comenzando por el escaso peso del mismo presidente dentro de su partido), recuperar el diálogo con las instituciones financieras internacionales, reflotar la economía y recuperar la confianza de amplias capas sociales anteriormente refractarias a todo compromiso político. Centrada la atención en asuntos internos, la política exterior ha sido la gran sacrificada; por el contrario, ni siquiera se ha sabido aprovechar para realizar un examen y toma de conciencia de la situación internacional iberoamericana, manteniendo una seguridad en capacidades poco realistas que genera unas expectativas muy por encima de las posibilidades actuales del país. Esta disparidad aún se pone más en contraste cuando se realiza un obligado ejercicio comparativo con sus dos vecinos, Brasil y Chile, a cuyas economías y políticas exteriores y de defensa Argentina se encuentra mucho más vinculada de lo que está dispuesta reconocer. En estas circunstancias, el mantenimiento de una pretensión de liderazgo regional tan solo puede entenderse bajo tres puntos de vista coincidentes: como un reflejo condicionado sin evaluación realista de las posibilidades actuales; la segunda

opción, más positiva, es la aparición de una confianza en la recuperación de niveles de desarrollo alcanzados en el pasado; por último y nada secundario, se encuentra la obligación de todo gobernante en la Casa Rosada de mantener, siquiera de forma testimonial, un alto nivel de prestigio y ambición exterior.

Chile: de la transición tranquila a la economía envidiada

Los años noventa supusieron para Chile un salto cualitativo sin precedentes, sacando adelante y a la vez con ejemplar eficacia la transición hacia la democracia y la incorporación al sistema comercial global. El resultado es de una creciente originalidad en el contexto iberoamericano: instituciones estables con pleno Estado de derecho, economía saneada y en sostenido crecimiento, amplias clases medias con un regular reparto de la riqueza. Esto ha permitido a los gobernantes del palacio de la Moneda diseñar una sólida acción exterior, ajena de ambiciones poco realistas y buscando prioritariamente la seguridad de los intereses nacionales.

El éxito de Chile ha ocasionado admiración, recelo y envidia. En un sistema económico internacional que prioriza las alianzas regionales, Chile apostó por el mantenimiento de su completa autonomía, si bien manejó con habilidad las posibilidades de vinculación bilaterales; su tratado de libre comercio con México, los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea, la apertura a los mercados asiáticos o su particular vinculación con MERCOSUR hacen de Chile un socio muy buscado. Si la visualización máxima de las capacidades comerciales chilenas se puso de manifiesto con la celebración en Santiago de la última reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la ratificación del prestigio alcanzado en las relaciones interamericanas ha sido la designación del exministro Insulza como Secretario General de la OEA.

Esto a pesar de contar con enconados opositores al nombramiento; por que la cara menos positiva de este éxito es la alimentación de recelos por parte de sus vecinos. En la actualidad están ya superados los periódicos enfrentamientos –por fortuna casi exclusivamente diplomáticos– con Argentina, a consecuencia del gran número de contenciosos fronterizos abiertos, lo que hacía que en cada uno de los países se contemplara como principal amenaza a su seguridad la acciones del vecino. El propio Kirchner ratificó ante el Parlamento en Valparaíso que Chile había dejado de ser considerado como una amenaza y, en consecuencia, los planes estratégicos de sus fuerzas armadas abandonarían tales supuestos. No

ocurre lo mismo con los vecinos del norte, Perú y especialmente Bolivia, con quien existen contenciosos fronterizos derivados de las ampliaciones territoriales chilenas conseguidas en la guerra del Pacífico (1879-1883). El nacionalismo peruano ha utilizado recurrentemente el irredentismo como válvula de escape a las tensiones internas (la más reciente, la debilidad actual del gobierno de Toledo) y la pérdida de la salida al mar de Bolivia es considerada como la mayor catástrofe nacional del país, siendo objeto de reiteradas reclamaciones, ahora reforzadas por la búsqueda de un puerto a través del que exportar su considerable riqueza gasífera. A pesar de esto y sin tener una voluntad explícita de liderazgo regional, Chile tiene capacidades suficientes para desempeñar un importante papel continental, lo que le convierte en un aliado imprescindible de quien pretenda alcanzar ese liderazgo.

Venezuela: el sueño expansivo de la Revolución Bolivariana

La hagiografía generada alrededor de Chávez suele presentarle como un Bolívar reencarnado con el objetivo de encabezar una segunda liberación continental. Aunque el movimiento bolivariano originalmente tal solo contemplaba su actuación en el marco político venezolano, la trascendencia mediática de su carismático líder ha tenido una doble consecuencia: en el interior se ha generado una voluntad neotrotskista de revolución permanente internacionalista y, ya en el exterior, han surgido admiradores de las estrategias formalmente revolucionarias desarrolladas en Venezuela. No faltan voluntaristas émulos de Chávez en el arco andino, aspirantes a desencadenar en sus países esa revolución que incorpore definitivamente a las clases más desfavorecidas al debate político y la economía nacionales. En este sentido resulta innecesario reiterar el carácter marcadamente ideológico de la actual política exterior venezolana, retóricamente antiestadounidense y por tanto contraria a la persistencia de su hegemonía hemisférica. Pero no es la ideología bolivariana –tenga ésta el sentido que quiera dársele, e incluso negándose su carácter de ideología– lo que hace especialmente significativa a la actual Venezuela en el contexto interamericano, si no su más profundo activo: el petróleo.

Con las mayores reservas de crudos convencionales del hemisferio occidental, las mayores del mundo en crudo pesado y unas prometedoras expectativas en los sondeos gasíferos, Venezuela es de por sí un elemento estratégico de primera magnitud en un planeta sediento de combustible; pero además existen dos elementos que hacen que este hecho adquiera aun mayor trascendencia. En primer lugar la «gubernamentaliza-

ción» de la compañía monopolista de extracción y refino, PDVSA, que durante los años ochenta y sobre todo noventa se convirtió en un verdadero estado dentro del Estado (de hecho era notoria la subordinación a la gerencia de la compañía del mismo presidente Rafael Caldera durante su segundo mandato, 1994-1999). El enfrentamiento de la cúpula directiva de PDVSA a las transformaciones chavistas, que alcanzó el nivel de huelga general, sirvió al nuevo régimen como coartada para realizar una profunda depuración de personal e introducir cambios normativos, haciendo desaparecer la anterior autonomía y vinculando su gestión a los designios del gobierno. El segundo factor trascendental a tener en cuenta es el nivel histórico que los precios del crudo han alcanzado tras la desestabilización del Medio Oriente y el crecimiento de la demanda mundial, casi triplicando los precios de referencia respecto al año 2002. Este aumento de los ingresos procedente de la exportación de crudo permite al gobierno de Chávez acometer actuaciones de una extraordinaria profundidad y diversidad, desde promoción de vivienda social al reforzamiento de los programas de armamento de las fuerzas armadas, pudiendo desviar considerables cantidades para acometer una ambiciosa política exterior (9).

Estructura ideológica, capacidades económicas y voluntad intervencionista hacen de la política exterior venezolana una de las más dinámicas y controvertidas del continente. Aunque buena parte de los gobiernos –incluido el colombiano– aplican la sordina para intentar aprovechar las oportunidades de alcanzar buenos acuerdos con Caracas, está muy presente y en aumento la inquietud por el afán intervencionista de Chávez, quien no gasta muchas energías en ocultarlo. Las crisis en los países del arco andino favorecen extraordinariamente las posibilidades de intervención, siendo Ecuador el caso más explícito de exportación bolivariana; pero fuera de este área además encuentran respaldo –no solo anímico– un amplio espectro de movimientos y partidos de toda América, desde los piqueteros argentinos al nicaragüense Frente Sandinista o el salvadoreño Frente Farabundo Martí. Esta política expansiva descansa a su vez sobre la constitución de grandes plataformas multinacionales, que por otro lado plasman el giro a la izquierda de los gobiernos sudamericanos: estas plataformas tienen en los proyectos de infraestructuras industriales (Petrosur) y financieras (Banco Sudamericano de Desarrollo) las bases más funcionales, si bien no se descuidan los proyectos culturales (MERCOSUR cultural) y muy significativamente los de comunicación (Telesur). Más allá de

(9) Las directrices de la política exterior venezolana en http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqmun.htm

los retóricos enfrentamientos dialécticos con Washington o de las escénicas simpatías con La Habana, la Venezuela bolivariana constituye en el presente una potencia en el subcontinente y cualquier voluntad de liderazgo resultaría muy reforzada con el apoyo de sus grandes capacidades.

IBEROAMÉRICA ANTE EL CASO HAITIANO

En este cambiante panorama de relaciones interamericanas se ha producido la experiencia singular de la intervención humanitaria en Haití. Las participaciones de los países iberoamericanos responden a motivaciones similares en todos los casos, pero fuertemente matizadas por los aspectos internos, en particular por las pretensiones exteriores de cada uno de ellos. Para poner en debido contraste la proyección actual en Haití resulta necesario hacer un repaso de las experiencias que otras participaciones han otorgado, en especial el análisis de las mismas que ha hecho Estados Unidos, deparando la decantación de una suerte de decálogo programático para la (re)construcción nacional de «Estados fallidos». Experiencias que no son exclusivas, dada la ya extensa participación en misiones internacionales de algunos países iberoamericanos y las lecciones aprendidas en ellas. En parte ha sido esta experiencia la que han permitido que puedan embarcarse con tanta decisión en una misión compleja y de larga duración, pero asequible para los países participantes. Esto ha hecho que la llamada del Consejo de Seguridad haya sido atendida, aceptando el liderazgo, por quienes se consideraron directamente interpelados, reconocieron inmediatamente la oportunidad del desafío y evaluaron los dividendos que el éxito en esta misión puede deparar.

Políticas de reconstrucción nacional

Unidas a las profundas transformaciones que genéricamente son englobadas bajo el lema de *revolución de los asuntos militares*, se encuentran una serie de cambios de primera dimensión en conceptos operativos. Frente a la capacidad de respuesta y el dominio estratégico que imperaron en el *principio de reacción* sostenido a lo largo de la Guerra Fría, en la actualidad se ha erigido la *doctrina de la anticipación*, impidiendo que un riesgo o peligro alcance nivel de amenaza a la seguridad y se manifieste en un ataque a través de los múltiples medios accesibles a cualquier enemigo potencial, independientemente de su magnitud y localización. Con la seguridad que le otorga su incontestable superioridad militar para hacer frente a cualquier tipo de amenaza convencional, Estados

Unidos concede cada vez más importancia a los conflictos asimétricos o guerras de cuarta generación (10). Bajo el principio de que los Estados débiles o ingobernables suponen una amenaza directa para la seguridad de Estados Unidos y la comunidad internacional, la doctrina de anticipación descansa sobre la trinidad prevención-intervención-reconstrucción. Como se verá, el caso de Haití responde literalmente a los esquemas operativos sostenidos en estos ejes fundamentales.

Salvo en lo concerniente a Iberoamérica, las políticas exterior y de defensa de Estados Unidos a lo largo del siglo XX estuvieron diseñadas de forma reactiva, para hacer frente a amenazas que habían surgido a su seguridad nacional y a la defensa de sus intereses en el mundo; en consecuencia, el mayor potencial de peligro lo deparaban las grandes capacidades del enemigo, siendo su fuerza y solidez los obstáculos fundamentales a los que había que hacer frente. A comienzos del siglo XXI el panorama estratégico ha cambiado tanto que no es la fortaleza sino sobre todo la debilidad y fragilidad de algunos Estados lo que supone la mayor amenaza; como ya se ha visto en los últimos años, estos Estados pueden ser presa fácil de las redes terroristas o las cada vez más complejas redes de delincuencia internacional; la inestabilidad producida repercutirá tarde –economía– o temprano -terrorismo- en la comunidad internacional y por supuesto en el propio territorio de Estados Unidos. (11) Cómo ayudar a los Estados para que no alcancen niveles de debilidad y depauperación susceptibles de convertirlos en ingobernables o de qué modo intervenir en el caso de que este nivel se alcance son los temas de debate abierto más controvertidos y trascendentales que en este momento se manejan en los gabinetes de análisis.

No hay espacio suficiente para realizar una explicación mínimamente detallada de los dos ejes iniciales, prevención e intervención. Sobre la primera tan solo indicar que descansa sobre la institucionalización, regulación y sistematización de actuaciones hasta ahora autónomas y a menudo redundantes y por tanto poco eficaces; el estudio de las raíces del conflicto y los medios de solución evidencian que no solo con sistemas de seguridad tradicionales se resolverán los problemas de estos países, por lo que es necesario elevar el concepto de desarrollo a categoría de impe-

(10) Un extensa compilación de artículos y documentación sobre estos conceptos en www.d-n-i.net/second_level/fourth_generation_warfare.htm.- Una introducción en Thomas X. Hammes: «Insurgency: Modern Warfare Evolves into a Fourth Generation»; *Strategic Forum*, 214 (2005).

(11) MARTIN, PAUL: «A Global Answer to Global Problems»; *Foreign Affairs*, 84-3 (2005).

rativo estratégico: desarrollo institucional (favoreciendo el surgimiento de estructuras políticas y sociales representativas e ilegitimando los regímenes autoritarios) y desarrollo económico (lucha contra la pobreza y la delincuencia). Para llevar a cabo ambos impulsos se evidencia necesaria la creación de observatorios de evolución política, que a su vez demandarán un incremento de los sistemas de información e inteligencia.

Sobre el segundo eje las incertidumbres aun son mayores y los debates más enconados, dado que están lastrados ideológicamente y con los ejemplos de Afganistán e Irak aun abiertos. El consenso sobre intervención se establece en dos puntos básicos: Estados Unidos ni puede ni debe convertirse en la policía de los países pobres y deben de desarrollarse capacidades para hacer frente a los conflictos de cuarta generación.

El tercer eje de la doctrina de anticipación es la reconstrucción nacional, concepto muy utilizado en Washington en los últimos tiempos (después de décadas propugnando la disminución de los poderes del Estado), como lo prueba la docena de iniciativas del Congreso que lo toman como fundamento, su utilización sistemática en todos los *think tanks* o la reciente creación en el Departamento de Estado de la Oficina para la Reconstrucción y Estabilización; incluso existen iniciativas para crear una institución de máximo nivel (ministerial) que unifique criterios, centralice los programas de ayudas y determine las iniciativas. (12) Las experiencias de Afganistán e Irak, (13) más el colosal proyecto de transformación Cuenca del Desafío del Milenio (MCA, anteriormente Iniciativa del Gran Oriente Próximo), hacen que el tema de la reconstrucción nacional sea uno de los ejes centrales de la acción exterior estadounidense. No entendida, como a menudo ha ocurrido, como un acto de caridad, sino como una inversión a medio y largo plazo en la propia seguridad nacional, de igual modo que en la Europa de los años cuarenta y cincuenta se ayudó a unos países susceptibles de caer bajo la órbita soviética si no conseguían rápidos desarrollos económicos.

No existe hasta la fecha un programa de actuación único aplicable a todos los programas de reconstrucción nacional, de igual modo que no existe una única definición sobre cuándo un Estado puede ser calificado

(12) FUJUYAMA, FRANCIS: *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century*; edición en español: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*; Barcelona, Ediciones B, 2004.

(13) HUGHES, PAUL: «Planning for Post-Conflict Reconstruction: Learning from Iraq»; Institute for National Strategic Studies, NDU (2004). http://www.ndu.edu/inss/Repository/INSS_Proceedings/Post_Conflict_Stabilization_Series/PostConflict_Iraq_July2004.pdf

como débil, ingobernable o «gamberro», utilizando tres conceptos a menudo usados para anunciar intenciones intervencionistas pero que no son en absoluto sinónimos. Fundamentalmente se consideran tres parámetros esenciales que deben cumplir los gobiernos estatales: garantizar la seguridad (monopolio de la fuerza, preservación de la soberanía sobre el territorio, protección de amenazas internas y externas), garantizar los servicios básicos (sanidad, salud, energía) y, en suma, garantizar las libertades ciudadanas que legitimen el sistema político. La inestabilidad producida por la falta de alguno de los componentes de estas garantías hacen que el sistema se vaya debilitando hasta ser susceptible de alcanzar la ingobernabilidad. (14) Si ésta se produce y se decide intervenir, las experiencias acumuladas han hecho que Washington (más el Pentágono que la Secretaría de Estado) determine una suerte de enseñanzas y recomendaciones que componen un decálogo de premisas de obligado cumplimiento:

- Las crisis de los Estados débiles son por definición complejas, luego debe olvidarse la búsqueda de soluciones a corto plazo.
- El compromiso a largo plazo exige que se dé gran transparencia en las decisiones y franqueza en la comunicación, tanto ante la opinión pública nacional como ante la comunidad internacional y las comunidades afectadas por la intervención.
- Si no se puede o no se está dispuesto a sostener el compromiso, resulta más aconsejable no intervenir, pues el resultado de una retirada anticipada profundizará aun más la inestabilidad inicial.
- Resulta más rentable invertir en la prevención del derrumbe del Estado que hacerlo cuando la crisis se ha producido. Los medios más efectivos de prevención son el apoyo al crecimiento económico y el reforzamiento de la seguridad.
- Debe superarse la tentación de realizar esa inversión en efectivo, pues si el dinero no lo compra todo, aun menos garantiza la gobernabilidad (y por el contrario, favorece la venalidad y la corrupción). Al mismo tiempo deben realizarse exigencias en democratización, transparencia y eficiencia.
- Deben mantenerse unas relaciones con las elites locales lo más fluidas posible, pues de hecho es su convencimiento lo que supone el primer paso hacia la gobernabilidad. Ignorar a esas elites, o por el contrario aceptar actuaciones contrarias con indulgencia, son dos caminos seguros hacia el fracaso de la actuación.

(14) Un ambicioso índice de «Estados fallidos» en *Foreign Policy*, 10 (2005), pp. 56-65. También en http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098

- Resulta determinante aprovechar las oportunidades de transición política («ventana de intervención») para reforzar la consolidación de alternativas sólidas y legítimas.
- Ante la posibilidad de intervenir, debe buscarse ayuda y colaboración internacionales, de los países aliados y de las instituciones internacionales (ideal, pero no necesariamente)
- Siempre que no sea imprescindible, Estados Unidos debe intervenir exclusivamente otorgando apoyo político y operativo.
- Los países vecinos a la crisis y las potencias regionales deben ser animados a participar; a estas potencias incluso debe hacérselas responsables de liderar la intervención (15).

El mero enunciado de este decálogo evidencia que la política exterior de Estados Unidos contempla la (re)construcción de Estados débiles como un reto crítico de nuestra era. Resulta por tanto en extremo dudoso que se desentienda de una crisis como la haitiana, producida en sus mismas costas y plenamente inserta en zona de responsabilidad absoluta. Por el contrario, los métodos innovadores de gestión de crisis hacen que no deban aplicarse fórmulas de análisis ancladas en el pasado. Contemplado desde esta perspectiva, el conjunto de actuaciones que tratan de solucionar la crisis haitiana (del cual la misión humanitaria es solo una parte, si bien sustancial) está siendo respaldado directamente e incluso tutorizado por Estados Unidos.

La pacificación y desarrollo de Haití como oportunidad regional y nacional

¿Aparición de liderazgos regionales, autonomía exterior de los países iberoamericanos, vacío hegemónico, distanciamiento estadounidense o por el contrario persistencia transformada de la secular hegemonía hemisférica de Estados Unidos? La resolución de la crisis haitiana en realidad no decanta drásticamente la balanza en un sentido o en otro; más bien se conforma como una gran oportunidad. En primer lugar, oportunidad para que Estados Unidos ponga en marcha sobre un escenario cercano, conocido y de dimensión manejable los programas de reconstrucción nacional diseñados; oportunidad también para que cada uno de los países intervi-

(15) Ejemplos no sistematizados de los puntos reunidos aquí en forma de decálogo pueden encontrarse en EIZENSTAT, STUART; PORTER, JOHN; WEINSTEIN, JEREMY: «Rebuilding Weak States»; *Foreign Affairs*, 84-1 (2005). ELLIS, STEPHEN: «How to Rebuild Africa»; *Foreign Affairs*, 84-5 (2005).

nientes -e incluso para los ausentes de la intervención- realice un acto de reafirmación en sus capacidades y programas de acción exterior; oportunidad por último para la comunidad iberoamericana, directamente responsable por primera vez de afrontar una crisis en su seno.

La omnipresente ausencia de Estados Unidos

Cuando el 1 de enero de 2004 el presidente Aristide comenzaba la conmemoración del segundo centenario de la independencia del país, con la mínima pero significativa presencia internacional del presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki, la suerte del que fuera primer presidente electo democráticamente de la historia de Haití estaba echada. No solo por que en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2000 la baja abstención y las irregularidades denunciadas ilegítimaban *de facto* su mandato; ni siquiera por la progresiva crisis económica y social, que no ayudaron a solucionar la congelación de 500 millones de dólares de ayuda exterior –calificada por Aristide como «embargo»– o la imposición del FMI de la liberación de los precios del combustible. El que durante los últimos quince años había sido el hombre clave de la política haitiana había dejado de ser una opción viable para Washington.

La política exterior hacia el área centroamericana y caribeña durante el primer tercio del siglo XX estuvo fundamentada en el *corolario Roosevelt* a la doctrina Monroe, que otorgaba carta blanca para la intervención de la potencia en los asuntos internos de terceros países (Enmienda Platt a la constitución de Cuba, persistencia del sistema colonial en Puerto Rico, consecución de la independencia de Panamá, intervenciones en Nicaragua e Islas Vírgenes). Dentro de esta línea de actuación Estados Unidos envió tropas de ocupación a Haití en 1915, con el objetivo de estabilizar el país y contribuir a su desarrollo; firmándose al año siguiente un tratado que garantizaba ayuda política y económica durante un periodo de diez años, posteriormente ampliado hasta 1934. Sesenta años después, ahora bajo mandato del Consejo de Seguridad de la ONU –pero no como cascos azules–, tropas estadounidenses desembarcaban en Haití para reinstaurar la democracia, y al año siguiente el Banco Mundial otorgaba una ayuda de 660 millones de dólares al reinstaurado Aristide. Exiliado en Estados Unidos durante la dictadura de Cedras, su reposición en la Presidencia fue un empeño personal de Bill Clinton, que no dudó en viajar hasta Puerto Príncipe para realizar el gesto simbólico de transferencia de responsabilidad de la seguridad al secretario general de la ONU, Boutros Ghali. Este explícito respaldo desde la Casa Blanca, unido a la edulcorada imagen que

los medios de comunicación estadounidenses realizaban de la administración Aristide, le permitió a éste preparar las elecciones presidenciales de noviembre de 1995 en beneficio de su primer ministro, René Preval; ante la imposibilidad constitucional de reelección consecutiva, Aristide permaneció como verdadero dirigente del país desde la dirección del gubernamental partido Fanmi Lavalas (de hecho Preval llegó a gobernar sin primer ministro durante diecinueve meses). Las irregularidades y excesos cometidos durante este periodo fueron achacados exclusivamente a Preval, que cuando estaba apunto de expirar su mandato sufrió un intento de golpe de Estado por Guy Phillippe (octubre de 2000), quien ante el fracaso de su intentona se refugió en la embajada de Estados Unidos en Puerto Príncipe. Cuando Aristide se preparó para volver a la presidencia se lanzó la idea de retorno a la normalidad democrática; esta no se produjo por la negativa de la amplia y dividida oposición a reconocer los resultados de los últimos procesos electorales presidenciales y legislativos. Para entonces ya era ostensible la inseguridad que la ingobernabilidad haitiana generaba no solo en el interior sino en toda la región, afectando directamente a la República Dominicana y a Estados Unidos, donde la creciente intercepción de emigrantes hacía temer una nueva avalancha de refugiados y ya se padecían las facilidades que las redes del narcotráfico tenían en suelo haitiano. Esto hizo que el Departamento de Estado -de forma indirecta, a través del National Endowment for Democracy-, reconociera y potenciara la unidad de la oposición contra Aristide (reunida por primera vez en la conformación del Grupo 184), al tiempo que se endurecía su posición al respecto en el seno de la OEA. La monitorización que la Organización venía realizando de la crisis haitiana desde 2000 (de forma más institucional a partir de la Cumbre de las Américas celebrada en Québec en 2001) tan solo tenía como resultado la persistencia de Aristide en el poder y el endurecimiento de la represión; de hecho la OEA mantuvo hasta las últimas fechas el reconocimiento del «legítimo gobierno constitucional», activamente respaldada por la CARICOM (16).

La crisis definitiva fue corta, violenta y compleja. Comenzó el 5 de febrero de 2004 en Gonaïves con el levantamiento del Frente de Resistencia Anti Aristide (en los medios de comunicación conocido como «Ejército Caníbal»); con gran facilidad, a través de territorio dominicano, diez días después entraron en Haití los líderes del Frente, el golpista Guy Phillippe y Jodel Chamblain, antiguo dirigente de las FARPH (fuerzas para-

(16) El seguimiento de la crisis haitiana por la OEA en http://www.oas.org/OASpage/Haiti_situation/default_year.asp?nYear=2005

militares durante la dictadura de Cedras); el empuje de los rebeldes les llevó a controlar la mitad del país en apenas dos semanas. Pero desde luego no era ésta la transición buscada por Washington al gobierno de Aristide, por lo que aprovechando la «ventana de intervención» se puso en marcha un doble mecanismo: comisiones de mediación y propuestas de salida de la crisis (a través de la OEA, el CARICOM y con el respaldo de Francia y Canadá) y apoyo a la oposición política organizada a través del Grupo 184, que el 24 de febrero se distanciaba explícitamente de los rebeldes al tiempo que reiteraba su exigencia de la salida de Aristide. A pesar de que éste aceptó –demasiado tarde– las propuestas de mediación y los planes de pacificación internacional, el avance de los rebeldes (toma de Cap-Haïtien, segunda ciudad del país, el 22 de febrero) aceleró las decisiones para impedir que el Frente de Resistencia expulsara a Aristide y tomara el poder. El 26 de febrero, mientras la OEA pedía formalmente a la ONU que se hiciera cargo de la crisis de Haití tomando «las medidas urgentes, necesarias y apropiadas», en la sede neoyorkina representantes de Estados Unidos evaluaban con franceses y canadienses la conformación de una fuerza internacional de intervención, al tiempo que Washington y París hacían efectiva la retirada de su apoyo al gobierno de Aristide. A pesar de que una semana antes los 34 Estados miembros de la OEA en el Consejo Permanente habían aprobado un plan de pacificación y mediación «sobre la base del reconocimiento de Aristide como presidente constitucional» y de que la CARICOM mantenía posiciones aun más firmes de respaldo al gobierno, el 28 de febrero Estados Unidos «recomendó» a Aristide que abandonara el país. Su renuncia al cargo se materializó al día siguiente, partiendo al exilio de forma poco clara incluso antes de hacerse pública, con unas fuerzas rebeldes rodeando la ciudad de Puerto Príncipe a la espera de órdenes para tomarla al asalto.

La salida de Aristide facilitó la derrota de los rebeldes que se habían alzado contra su continuidad; según indica la Constitución, de forma interina asumió el cargo el presidente de la Corte Suprema, Boniface Alexandre, cuyo único cometido fue la firma de la solicitud a la ONU para el envío de fuerzas internacionales que reforzaran la seguridad del país; esa misma tarde el Consejo de Seguridad dictaba la resolución 1529 que creaba la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), con voluntad de despliegue inmediato y operativa hasta que la ONU organizara una misión humanitaria para Haití. (17) Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile -tres

(17) Toda la documentación oficial sobre la intervención de la ONU en Haití, incluyendo todo lo referente a la MINUSTAH en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/>

días después- comprometieron tropas, que fueron desembarcadas en Puerto Príncipe. En un sorprendente ejemplo de eficacia y rapidez en el despliegue, tropas estadounidenses y francesas ocupaban posiciones estratégicas –incluyendo el control del Palacio Presidencial– al mismo tiempo que se aprobaba la resolución en Nueva York. (18) Guy Phillipe, líder de los rebeldes, quien había contenido el avance de sus tropas sobre la capital a la espera de la posición que adoptara Estados Unidos, no tuvo más opción que aceptar la designación de Boniface y la presencia de la FMP, quedándole el escaso consuelo de autoproclamarse jefe del ejército haitiano y solicitando su restauración de forma oficial. La respuesta estadounidense fue ordenar el desarme de los rebeldes, lo que también debió ser acatado por Guy Phillipe.

Desmontada la bomba rebelde, era la hora del Grupo 184; sin embargo la oposición tan solo estaba reunida con el poderoso pero frágil propósito de expulsar a Aristide del poder y, una vez conseguido su único nexo de consenso, la propia división interna hacía disminuir sustancialmente sus posibilidades de protagonizar de forma autónoma la transición. La solución vino dada –al igual que se hizo en Afganistán y se trató de hacer en Irak, con resultados disímiles– en utilizar un complicado proceso de designación para encontrar un nuevo hombre fuerte que respondiera a los intereses estadounidenses: se constituyó un complejo tripartito (con representantes de Lavalas, la oposición y la FMP) que nombró a un consejo de siete notables, encargado a su vez de designar al nuevo primer ministro; el elegido fue Gerard Latortue, economista y abogado con una larga carrera fuera de su país, alto cargo de la ONU y residente en Florida, que ni siquiera estaba en Haití cuando se produjeron los acontecimientos del comienzo de la transición. Latortue puso en aplicación los procedimientos de transformación del régimen con una extraordinaria rapidez, lo que llama la atención por la división previa y la falta de un programa único de actuación mínimamente consensuado: una semana después de su llegada a Puerto Príncipe, y previa consulta al Conseil des Sages -grupo de eminentes que le habían designado- Latortue daba a conocer su gobierno, compuesto por trece miembros, algunos integrantes de partidos y asociaciones del antiguo Grupo 184, otros sin ningún tipo de adscripción. Dos semanas después de la formación del gobierno, Latortue hacía público el *Pacto de consenso sobre transición política*, documento respaldado

(18) De hecho, unidades estadounidenses se encontraban desplegadas con antelación a la dimisión de Aristide, en declaraciones de DONALD RUMSFELD para proteger la integridad del presidente. *BBCOnline*, 02.03.05.

por su gobierno, el Conseil des Sages y distintos partidos y organizaciones de la sociedad civil que sentaba las bases de actuación del proceso de transición, cuya culminación serían las elecciones municipales, legislativas y presidenciales que debían celebrarse durante el año 2005. Denunciado por Lavalas e ignorado por buena parte de los integrantes del ya fenecido Grupo 184, el documento fue presentado al Consejo de Seguridad (16 de abril de 2004), recibiendo su respaldo.

Encauzada la transición política, quedaba por determinar la misión internacional que respaldara al nuevo ejecutivo y, aun más importante, llevara a cabo el proceso de reconstrucción nacional. La celeridad de elaboración y presentación del *Pacto de consenso sobre transición política* se explica en el contexto de toma de decisiones dentro del Consejo de Seguridad, que el 30 de abril de 2004 a través de la resolución 2542 establecía la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Lo hacía además en los términos más duros, amparándose en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas («Acción en caso de amenaza a la paz o actos de agresión»), señalando el grave riesgo de degeneración del conflicto haitiano en guerra civil y la amenaza de desestabilización que esto suponía para toda la región. Además de suponer un respaldo retroactivo a la actuación militar inicial, esto permitía una mayor libertad en el diseño de la misión y una participación más activa y sin corapisas de las fuerzas armadas que la integraran.

Fuerzas de las que –aplicando puntualmente el nuevo decálogo antes mencionado y rompiendo la línea de misiones anteriores– Estados Unidos no formaría parte, reduciendo su participación al apoyo político y logístico (aunque de hecho mantenga un contingente de unos trescientos marines en la ciudad de Gonaïeves, no integrado y por tanto ajeno al mando de la misión); siguiendo su ejemplo, ni Francia ni Canadá se integrarían en la MINUSTAH con fuerzas militares, aunque acabaron mandando policía civil. Faltaba por tanto determinar los países que suministrarían las tropas, vehículos y pertrechos, y sobre todo faltaba por encontrar un responsable máximo para la misión. Estados Unidos aplicó el manual y los países iberoamericanos vieron su oportunidad.

La crisis de Haití como oportunidad nacional para los países intervinientes

Que la actuación de Estados Unidos respondiera a un sistema procedimental previamente establecido, utilizando para ello la experiencia acumulada en las recientes intervenciones, no quiere decir que el resto de los

países implicados fueran dirigidos o respondieran de forma automática a las peticiones de Washington. Por el contrario, como ya se analizara en la primera parte, su nivel de implicación en la MINUSTAH responde prioritariamente a intereses nacionales y está determinado por la línea de actuación aplicada en un periodo de incertidumbre motivado por la transformación en las relaciones interamericanas y la reorganización de las instituciones internacionales. Que ambos intereses sean en la actualidad complementarios no supone una garantía que lo sigan siendo en un futuro.

Brasil es el país con un mayor nivel de implicación en la MINUSTAH. (19) El 9 de abril de 2004 –tres semanas antes de ser creada– el Ministerio de Defensa brasileño anunciaba su disposición a enviar 1470 hombres (aunque luego apenas superaron los 1200) a Haití para integrarse en la misión en preparación, al mismo tiempo que aceptaba la responsabilidad de comandar la operación militar. Durante el mes de mayo tuvo lugar una intensa actividad diplomático-militar en la que Brasil implicó a los países iberoamericanos –y a España– en la misión para Haití, llegando a celebrar cumbres de ministros de Defensa con Chile, Argentina y Uruguay. Cuando el 1 de junio comenzó el despliegue de la MINUSTAH, al frente del contingente militar se encuentra el general brasileño Augusto Heleno Pereira Ribeiro, mientras las tropas brasileñas tomaban bajo su responsabilidad la zona central, la más poblada del país con la capital Puerto Príncipe.

El liderazgo brasileño no solo se ha hecho notar en la comandancia de la misión militar, sino que se ha extendido mucho más allá. La implicación del presidente Lula le ha llevado a visitar personalmente Haití y a dinamizar el nada casualmente denominado Grupo de Río en pos de que sea un instrumento multinacional para la resolución del conflicto. En envío de delegados presidenciales a Puerto Príncipe y Sudáfrica (última residencia del depuesto Aristide), con el objetivo de mediar entre las partes contendientes en el proceso de transición, evidencian la capacidad y decisión brasileña, a la vez que transmiten la importancia que un resultado positivo en la transición haitiana tendría para Brasil. Más anecdótica, pero con una gran carga propagandista, sería la organización de eventos del tipo «Partido por la Paz», donde la selección de fútbol de Brasil (esa embajada multimillonaria tan ágilmente gestionada) jugó con una selección haitiana en Puerto Príncipe, siendo las entradas al encuentro cambiadas por la entrega de un arma de fuego.

(19) Toda la información de la participación brasileña en la MINUSTAH puede encontrarse en <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/minustah/indice.htm>

Chile es el país del Cono Sur que menos fuerzas armadas aporta a la MINUSTAH (aunque su participación en policía civil es significativa), pero su implicación en la misión ha sido muy decidida y dinámica. (20) Fue el único país que aportó tropas a la inicial actuación de la FMP y recibió la designación del excanciller Juan Gabriel Valdés como autoridad política de la Misión. Ha jugado un papel complementario pero no subordinado a las iniciativas brasileñas, hasta cierto punto potenciando desde fuera de la rígida estructura de la ONU las limitadas posibilidades de actuación de Valdés. Más allá de la trascendencia que esta participación tiene en la complementariedad con su acción exterior, un aspecto fundamental a la hora de evaluar la actuación chilena es contemplarla dentro del contexto interno de las relaciones cívico-militares del país; la paulatina pero sistemática transformación de las mismas durante la última década ha tratado de integrar a las fuerzas armadas dentro del sistema general de la administración pública, buscando erradicar esa separación de estructuras y completa autonomía que gozaban las instituciones armadas como herencia de la dictadura. Papel fundamental en esta transformación ha sido la renovación de funciones, encontrando en las misiones internacionales un elemento de actuación efectiva de primera magnitud, cumpliendo la doble función de puesta en activo de las capacidades y acercamiento de la sociedad civil a sus fuerzas armadas.

La participación de Argentina en la MINUSTAH es muy semejante a la de Chile, tanto en número de hombres desplazados como en el contexto en el que se produce; existen sin embargo peculiaridades significativas. (21) En primer lugar, el rechazo realizado a la invitación de Estados Unidos para que sus tropas formaran parte de la FMP; el gobierno de Kirchner respondió que no tomaría ninguna decisión hasta que el Consejo de Seguridad dictara una resolución a tal efecto, si bien ésta se produjo de forma inmediata; la decisión definitiva no se tomó hasta que en una segunda resolución el Consejo de Seguridad creó de forma efectiva la MINUSTAH. El segundo elemento a destacar es la actuación subordinada argentina respecto a las iniciativas brasileñas; incluso en las reuniones como la de los viceministros de Exteriores y Defensa en el Palacio San Martín o cumbre del Grupo de Río, celebrada en Buenos Aires en agosto, a pesar de ejercer de anfitrión las directrices siguieron

(20) La participación chilena en la MINUSTAH se encuentra en <http://www.defensa.cl/paginas/public/noticias/2004/Haiti.htm>

(21) Los pormenores de la participación argentina en la MINUSTAH se encuentra en <http://www.ejercito.mil.ar/haiti/HAITI.HTM>

fundamentalmente la pauta marcada por los representantes brasileños. Por último debe insertarse esta participación exterior en el panorama de las relaciones cívico-militares, marcadas por un incremento de la tensión como consecuencia de la política revisionista del nuevo ejecutivo respecto a medidas de gracia y perdón dictadas por gobiernos anteriores; haciéndose eco de demandas populares y cumpliendo fielmente la defensa de los derechos humanos y el auxilio y recuerdo a las víctimas, los modos en que esta revisión se ha realizado no siempre han estado a la altura del debido respeto a las instituciones; en este contexto, la participación en la misión internacional ha significado una verdadera válvula de escape de tensiones, presiones y críticas, al tiempo que ha servido para que el gobierno ponga en valor la actuación de las fuerzas armadas ante la sociedad civil.

Uruguay es el segundo país iberoamericano que más tropas aporta a la MINUSTAH, lo que contrasta vivamente tanto por la propia dimensión nacional como de sus fuerzas armadas. (22) La participación en la misión internacional se produjo además dentro de un contexto político de gran trascendencia, con la ruptura del monopolio gubernamental secular de los partidos Blanco y Colorado, alcanzando el poder por primera vez la izquierda, liderada por Tabaré Vázquez. El relevo gubernamental -que puede suponer una verdadera transición o quedarse en un breve experimento- no tuvo mayor repercusión en la conformación del aporte uruguayo a la MINUSTAH, tanto en su desarrollo como en el monto de efectivos. La razón fundamental es la precaria situación de las fuerzas armadas uruguayas; como en Argentina, los gobiernos posteriores a la dictadura, armados de legitimidad y haciendo efectivo un resentimiento en ocasiones explícito hacia las instituciones militares, llevaron a cabo una reducción drástica de los presupuestos destinados a defensa, recortando los proyectos de modernización de armamento, pero en este caso sin disminución de la dimensión de la tropa, lo que hace que Uruguay tenga la ratio más alta de población integrada en fuerzas armadas, 0,71% (con un promedio de 0,38, Argentina tiene un 0,19 y Brasil un 0,16%). Uno de los medios más socorridos para completar el salario de la tropa, pero sobre todo de los oficiales, es el enrolamiento en misiones internacionales bajo bandera de la ONU (algo por otra parte común en ejércitos del tercer mundo y que explica que los países que siguen inmediatamente a Brasil en el suministro de tropas sean Jordania y Nepal); Uruguay ha estado pre-

(22) La participación uruguayo en la MINUSTAH se encuentra en <http://www.ejercito.mil.uy/>

sente en múltiples misiones, tanto en América como en África, teniendo en este momento un contingente de más de 1700 soldados en la misión de la ONU en el Congo (MONUC)

El resto de los países iberoamericanos que participan en la MINUSTAH tienen una contribución sensiblemente menor y con motivaciones muy diferentes. Importante es la presencia de Perú, que con 207 soldados (algo menos que el total español) manifiesta su intención de formar parte activa de la comunidad iberoamericana. El segundo efecto buscado es la mejora de las relaciones entre las fuerzas armadas y el mundo político: la aceptación gubernamental del profundo y extenso *Informe de la Verdad* (las matanzas y excesos cometidos en la guerra no declarada entre el Ejército y las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y Tupac Amaru, con mayoría de víctimas civiles no implicadas en el conflicto), la depuración de las conexiones en el interior de las fuerzas armadas de la corrupción organizada durante la etapa de Fujimori y los casos de connivencia militar con las organizaciones narcotraficantes abrieron una época de tensiones cívico-militares que la misión internacional ha contribuido a distender.

La participación de Guatemala y Ecuador es sustancialmente menor, estando presente –en especial en el caso guatemalteco– el factor económico y la búsqueda de una funcionalidad efectiva para sus fuerzas armadas. Las motivaciones de Ecuador son menos explícitas, encontrándose bajo el discurso de solidaridad internacional y hermandad americana; las tensiones interiores y la inestabilidad gubernamental no han tenido repercusiones fácticas en los cuarteles, pero no por falta de apelaciones directas de agentes políticos implicados; en este contexto, la participación en la MINUSTAH supone una pequeña pero positiva plataforma de concertación y válvula de escape de intenciones involucionistas. Puramente testimonial es la participación de Bolivia, Paraguay (obligada, por el protagonismo de los socios de Mercosur) y El Salvador (con policía civil), cuya presencia tan solo contribuye a extender aun más la ya de por sí determinante contribución iberoamericana a la misión de la ONU.

Si resulta interesante el análisis de los países participantes, no lo es menos el de los ausentes, contrarios a la MINUSTAH e incluso denunciantes de la misma. México y Colombia son los dos grandes países ausentes, si bien por razones contrarias; México mantiene en este caso –y no parece dispuesto a modificar su posición en un inmediato futuro–

la negación a dejar participar a sus fuerzas armadas en el exterior de su territorio, lo que sin duda le merma capacidad de liderazgo en las relaciones interamericanas. Colombia es el único país iberoamericano que en la actualidad tiene un conflicto abierto, con participación activa de las fuerzas armadas en su lucha contra las organizaciones guerrilleras y narcotraficantes; dada su dimensión nacional, no sería conveniente participar de forma simbólica y no está en condiciones de distraer fuerza en volumen importante, pues recortaría la operatividad en un momento de lucha abierta contra estas organizaciones. Más notorias son las ausencias de Venezuela y Cuba, en especial por que sus máximos dirigentes y sus respectivos regímenes se han posicionado de forma vehemente contra la MINUSTAH, denunciando sobre todo el «pecado de origen» de la misma: la intervención estadounidense para conseguir la salida de Aristide, lo que se califica sin ponderación alguna como golpe de Estado e invasión de territorio de país soberano. Especialmente delicada era la toma de postura de Chávez, dada su ostentosa amistad con Lula y el compromiso brasileño en la misión, pero no cabía esperar una aceptación de la metodología aplicada por Estados Unidos a Haití por los peligrosos paralelismos que fácilmente pueden establecerse con el caso venezolano.

Oportunidad y responsabilidad regional

Trascendiendo estas motivaciones específicamente nacionales se encuentra el elemento más trascendental de todos, por más que ocupe un lugar secundario en la determinación de los participantes iberoamericanos: la obligación de asumir la responsabilidad ante una crisis en el seno de la región y la necesidad de aprovechar esta oportunidad para avanzar en la conformación de actuaciones exteriores coordinadas y sistemas combinados de defensa.

Tras una secular tutorización estadounidense, un rosario de enfrentamientos exclusivamente internos y los encadenamientos de crisis que mantenían al subcontinente en un estado permanente de descreimiento en sus propias posibilidades, la crisis de Haití se ha producido en un momento en el que las anteriores circunstancias habían desaparecido. A pesar de la reaparición de tensiones e ingobernabilidad en los países de arco andino, el resto del continente atraviesa por momentos de solidez institucional, respaldada por una coyuntura económica positiva para sus intereses. El buen funcionamiento de los instrumentos de coordinación multilateral –especialmente notables en el caso de los países de MER-

COSUR (más Chile como socio externo) o el Grupo de Río-, han servido para aceptar la responsabilidad de responder a la crisis e incluso movilizar sus propios recursos políticos y diplomáticos para contribuir a su resolución.

Un segundo aspecto fundamental es la confirmación de la disimilitud entre los principales desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos y los que afectan a la comunidad iberoamericana. No es necesario recalcar que no está exenta de los peligros del terrorismo internacional o de las consecuencias de la proliferación de armas de destrucción masiva; pero a nadie se le escapa que la principal amenaza a la seguridad en la región deriva de los problemas de desarrollo económico y reparto equitativo de la riqueza, que a su vez inciden directamente en la gobernabilidad. Desarrollo y gobernabilidad son conceptos ajenos a los documentos doctrinales que conforman el actual sistema de seguridad y defensa de Estados Unidos, (23) por más que el resto de los países del continente lo haya estado incluyendo en declaraciones institucionales de las principales organizaciones hemisféricas, desde el Protocolo de San José de Costa Rica (1975) hasta la «seguridad multidimensional» definida en la Declaración de Bridgetown (2002).

Por último y a modo de conclusión, se debe poner de manifiesto la oportunidad que supone la actuación conjunta de los países iberoamericanos (y la presencia de España no es casual) para profundizar en los proyectos de constitución de una comunidad más cohesionada, efectiva y enriquecedora para sus miembros. Los frecuentes encuentros de funcionarios de alto nivel de Exteriores y Defensa de los países australes han reforzado el económicamente dubitativo MERCOSUR y asociaciones menos institucionalizadas como el Grupo de Río; el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones sin duda encontrará el camino más expedito y allanado después de las experiencias acumuladas, utilizando los canales de coordinación y cooperación generados en esta etapa; incluso el proyecto de reforma del sistemas de Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno será beneficiado por la mejora considerable que supone la participación conjunta en Haití.

(23) Los cuatro documentos fundamentales son *National Strategy for Homeland Security* (julio de 2002), *National Security Strategy of the United States of America* (septiembre de 2002), *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (diciembre de 2002) y *National Strategy for Combating Terrorism* (febrero de 2004).

El desafío asumido y la responsabilidad aceptada albergan una oportunidad trascendente, sin antecedentes de nivel similar para el fomento de medidas de confianza, desarrollo de la cooperación multilateral, coordinación de sistemas combinados de defensa y despliegue armónico de las actuaciones diplomáticas. Una oportunidad que debe ser aprovechada no solo por los países participantes, anteponiendo sus legítimos intereses nacionales, sino por toda la comunidad iberoamericana.

CAPITULO CUARTO

MINUSTAH.

ACTORES, ORGANIZACIÓN Y OBJETIVOS

MINUSTAH. ACTORES, ORGANIZACIÓN Y OBJETIVOS

Por CARLOS REY VICH

ANTECEDENTES

El 16 de diciembre de 1990 Jean Bertrand Aristide, candidato del Frente Nacional para el Cambio y la Democracia y cabeza del movimiento Lavalás, palabra creolé que significa «La inundación», obtiene el triunfo en la elecciones con el 67% de los votos. El Presidente electo fue derrocado por un golpe de Estado militar, dirigido por el General Raúl Cedrás, el 30 de septiembre de 1991. El golpe trajo consigo un alarmante nivel de violencia en el país, incluyendo asesinatos por motivos políticos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones de los derechos humanos. Muchas de las personas fallecidas eran partidarias del Presidente Aristide. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU condenaron el golpe y el uso de la violencia, la coacción militar y la violación de los derechos humanos por parte del régimen ilegal, a la vez que hicieron un llamamiento para restaurar el Gobierno legítimo.

En diciembre de 1992, el Secretario General nombró al Sr. Dante Caputo Enviado Especial para Haití para buscar una solución pacífica a la crisis. En los meses siguientes, esfuerzos diplomáticos, principalmente por parte del Enviado Especial, intentaron restaurar el Gobierno constitucional en Haití. Ante la intransigencia de los golpistas, en junio de 1993, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas y de petróleo. Las sanciones contra Haití se suspendieron posteriormente al firmar las partes el Acuerdo de *Governors Island* y el Pacto de *New York*, que planteaba

una solución a la crisis y el comienzo de la reconciliación nacional mediante una posible amnistía a los golpistas y la "profesionalización" de las Fuerzas Armadas a cambio del retorno del presidente Aristide al poder.

UNMIH. Misión de las Naciones Unidas en Haití

El 23 de septiembre de 1993, el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento y el envío inmediato de la UNMIH por un período de seis meses. La UNMIH debía incluir 567 monitores de policía civil, y una unidad de construcción militar de 700 efectivos, incluidos 60 instructores militares. Su mandato era el de prestar asistencia en la modernización de las fuerzas armadas haitianas y establecer una nueva fuerza de policía. Miembros del FRAPH (Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso de Haití) impiden el desembarco de los enviados internacionales del USS Harlan County, haciendo fracasar el Acuerdo de *Governors Island*.

El Consejo de Seguridad reimpuso el embargo de armas y de petróleo en octubre de 1993. En mayo de 1994, el Consejo aprobó un exhaustivo conjunto de sanciones. El 31 de julio de 1994, el Consejo aprobó la resolución 940 en un momento crucial. La resolución autorizaba simultáneamente a los Estados Miembros a formar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y a recurrir a "todos los medios necesarios" para poner fin al régimen ilegal y garantizar el pronto retorno del Presidente legítimamente electo.

La resolución también prorrogó el mandato de la UNMIH para establecer un entorno propicio para la celebración de elecciones libres e imparciales, para la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas y para la creación de un cuerpo separado de policía. El Consejo decidió aumentar la cantidad de efectivos de la UNMIH a 6.000 soldados y 900 policías civiles.

El 19 de septiembre de 1994, los elementos principales de la fuerza multinacional de 28 naciones, dirigidos por tropas estadounidenses, desembarcó en Haití.

Al producirse la intervención multinacional los soldados haitianos abandonan los cuarteles y estos son invadidos por la población civil. La huida precipitada de los jefes de la dictadura (llevándose con ellos los fondos de retiro de los militares) acabó por desmoralizar al ejército y una buena parte de sus componentes desertó llevándose sus armas. Jean-

Bertrand Aristide, de regreso de tres años de exilio, afirmó su fuerte voluntad de reconciliación nacional. El 30 de enero de 1995, el Consejo de Seguridad determinó que había un entorno seguro y estable apropiado para el despliegue de la UNMIH. En febrero de 1.995, Aristide destituye a 39 Oficiales Superiores del ejército, lo que supone la decapitación del Estado Mayor. En abril, los 1.500 soldados que constituyen las Fuerzas Armadas, reciben la orden de integrarse en el nuevo cuerpo de policía. Este Cuerpo estaba destinado a desaparecer a lo largo del año 1.995, cuando se graduaran los nuevos policías que se estaban formando en la Academia de Policía que abrió sus puertas en febrero de ese año. Este fue el fin del Ejército haitiano.

El 31 de marzo de 1995, la fuerza multinacional transfirió plenas responsabilidades a la UNMIH. Las elecciones legislativas y democráticas se celebraron en el verano de 1995, a pesar de algunos problemas logísticos. Las elecciones presidenciales se celebraron con éxito el 17 de diciembre de 1995; el Sr. René Préval, Primer Ministro del Presidente Aristide en 1991, recibió el 87,9 por ciento de los votos. El Presidente Préval asumió el cargo el 7 de febrero de 1996 pero muy pronto se hizo evidente que era Aristide quien conservaba el poder.

Ex colaboradores afirman que fue durante el período de Préval cuando Aristide comenzó a contratar a jóvenes maleantes para hacer cumplir su voluntad política, una práctica extrañamente parecida a la de los temidos «tontons macoutes», sangrientos ejecutores durante la dictadura de los Duvalier, que gobernó Haití de 1957 a 1985. Las bandas de Aristide, llamadas «chimeres», término criollo que significa «fantasmas» o «monstruos» establecieron sus propias empresas criminales y de drogas, para extender su poder y riqueza. Los críticos y políticos de oposición fueron amenazados, hostigados, atacados y en algunos casos asesinados. A petición del Presidente de Haití, el mandato de la UNMIH se prorrogó hasta finales de junio de 1996.

UNSMIH. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití

El Consejo de Seguridad estableció la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH) en su resolución 1063, de 28 de junio de 1996. Al crear la UNSMIH, el Consejo destacó la necesidad de apoyar el empeño del Gobierno de Haití por mantener el entorno seguro y estable creado por la fuerza multinacional entre septiembre 1994 y marzo 1995 y ampliado con la asistencia de la Misión de las Naciones Unidas.

Con anterioridad, el 5 de junio de 1996, el Secretario General ya había hecho una serie de recomendaciones con respecto a la función de las Naciones Unidas después de que venciera el mandato de la UNMIH. El Secretario General compartió la opinión de los dirigentes políticos del país de que, sin un apoyo permanente y prolongado de la comunidad internacional, no se podría ayudar a la Policía Nacional Haitiana ni consolidar los logros conseguidos por el pueblo haitiano tras la restauración de la democracia. El grupo de Amigos del Secretario General para la cuestión de Haití -Argentina, Canadá, Chile, Francia, Estados Unidos y Venezuela- también expresó su apoyo a la postura de las autoridades haitianas y su interés por modificar las operaciones de las Naciones Unidas para que éstas reflejaran las nuevas realidades en el terreno.

Según el Secretario General, era evidente que la Policía Nacional Haitiana no estaba aún en posición de garantizar, por sí misma, el entorno seguro y estable necesario para la consolidación de un gobierno democrático, por lo que la completa retirada de la presencia militar y policial de las Naciones Unidas hubiera podido poner en peligro el éxito alcanzado hasta ese momento. Por consiguiente, el Secretario General recomendó que se estableciera una nueva Misión -la UNSMIH- con un mandato limitado a los cometidos anteriormente especificados.

El Consejo decidió que la UNSMIH estuviera compuesta inicialmente por 300 funcionarios de policía civil y 600 efectivos. Además, se facilitaron 700 efectivos militares financiados con cargo a contribuciones voluntarias para trabajar en la Misión. El plazo del mandato inicial de la UNSMIH se prorrogó hasta el 30 de noviembre de 1996.

El 13 de noviembre, el Presidente de Haití, el Sr. René Préval, solicitó la prórroga del mandato de la UNSMIH. El Secretario General ya había informado al Consejo de que aunque se habían realizado ciertos avances en la situación de seguridad de Haití y en la capacidad de la Policía Nacional Haitiana, ésta última no había alcanzado aún el nivel de experiencia y de confianza necesaria para controlar y superar las amenazas planteadas por los grupos subversivos. Era obvio que la presencia del elemento militar de la UNSMIH era un factor clave para que las autoridades del país fueran capaces de contener el peligro de desestabilización por parte de las fuerzas que amenazaban la democracia. El Consejo de Seguridad decidió en su resolución 1086 prorrogar el mandato de la UNSMIH hasta el 31 de mayo de 1997 con una dotación máxima de 300 funcionarios de policía civil y 500 efectivos. El Consejo también decidió

que, si antes del 31 de marzo de 1997, el Secretario General indicara que la UNSMIH podía seguir contribuyendo a la consolidación de la democracia en Haití y a la revitalización del sistema de administración de justicia del país, su mandato se volvería a prorrogar, por última vez, después de que el Consejo examinara la situación. Basándose en la declaración del Secretario General al Consejo, el 24 de marzo de 1997, el mandato de la UNSMIH se prorrogó por última vez hasta el 31 de julio de 1997.

UNTMIH. Misión de Transición de la Naciones Unidas en Haití

La UNTMIH fue la tercera de las series de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Haití. Se estableció por la resolución 1123, de 30 de julio de 1997, del Consejo de Seguridad con un mandato limitado a un solo período de cuatro meses que terminaría el 30 de noviembre de 1997.

La UNTMIH se estableció sobre la base de un informe de julio de 1997 del Secretario General al Consejo de Seguridad. En el informe, el Secretario General afirmaba que Haití había hecho grandes progresos. No obstante, el país seguía enfrentándose a enormes desafíos políticos y económicos. Para llevar a cabo las reformas necesarias con objeto de fortalecer las instituciones democráticas, generar crecimiento económico y crear empleo, era preciso un consenso entre los haitianos y éste estaba todavía por crearse. También se había dado un gran avance con respecto al establecimiento y capacitación de una nueva fuerza de policía. Sin embargo, el progreso fue lento y el Secretario General compartió la opinión de los dirigentes políticos de Haití de que, sin un apoyo permanente y prolongado de la comunidad internacional, la fuerza tal vez no pudiera controlar incidentes graves, por lo que se podría producir un deterioro de las condiciones de seguridad.

El Secretario General compartió la opinión expresada por el Presidente de Haití, el Sr. René Préval, en noviembre de 1996, de que se necesitarían 12 meses para que la Policía Nacional Haitiana pudiera mantener un entorno seguro y estable sin el apoyo internacional. En este contexto, el Secretario General recomendó que el Consejo de Seguridad mantuviera su apoyo a Policía Nacional Haitiana durante un período de otros cuatro meses, es decir, desde julio hasta noviembre de 1997. En caso de que se acordara hacerlo, el Consejo de Seguridad podría establecer una nueva misión denominada Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití

(UNTMIH). La nueva misión incluiría tanto elementos militares como de policía civil y seguiría prestando apoyo a las autoridades haitianas para continuar con la formación profesional de la Policía Nacional Haitiana. El Representante Especial del Secretario General, seguiría coordinando las actividades del sistema de las Naciones Unidas en Haití encaminadas a promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica.

MIPONUH. Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití

La siguiente operación de mantenimiento de la paz fue conocida como la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MINOPUH). Al contrario que las tres misiones anteriores, la MINOPUH no tenía un componente militar. Su mandato era el de continuar con la labor de las Naciones Unidas para apoyar a la Policía Nacional de Haití y contribuir a su profesionalización.

El Consejo de Seguridad estableció la MIPONUH mediante su resolución 1141 de 28 de noviembre de 1997. Mediante la misma resolución, el Consejo afirmó la importancia de un cuerpo de policía nacional profesional, plenamente operacional y autónomo, con una estructura y un tamaño adecuados, capaz de desempeñar todas las funciones policiales, para consolidar la democracia y revitalizar el sistema de administración de justicia de Haití. Alentó a Haití a que continuara con sus planes a ese respecto.

MICAH. Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití

La MINOPUH fue sustituida por la nueva Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití el 16 de marzo de 2000. El establecimiento de la MICAH fue aprobado por la Asamblea General en la resolución A/54/193 de 17 de diciembre de 1999. Su mandato fue el de consolidar los resultados conseguidos por la MINOPUH y misiones anteriores de las Naciones Unidas en Haití, así como por la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), que era una labor conjunta de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fomentar el respeto por los derechos humanos. La nueva misión tenía como objetivo seguir fomentando los derechos humanos y fortalecer la efectividad de la policía y el sistema judicial, así como coordinar y facilitar el diálogo de la comunidad internacional con los agentes políticos y sociales de Haití.

MINUSTAH. ACTORES

En las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2000, el Presidente Jean-Bertrand Aristide y su partido Fanmi Lavalas reivindicaron la victoria cuando el número de votantes apenas sobrepasó el 10% del electorado. La amplia oposición no reconoció la legitimidad de su Gobierno, el Parlamento prácticamente dejó de existir, el grueso de las nuevas partidas de ayuda exterior fue congelada y la ONU retiró a su Misión Internacional Civil de Apoyo. El Presidente quedó totalmente aislado, acosado por enemigos internos y externos. Una creciente corriente de oposición política inició una serie de protestas pacíficas para pedir su dimisión. Un movimiento de oposición recién constituido, la Plataforma Democrática, grupo cívico que agrupa a las fuerzas opositoras como la Organización del Pueblo en Lucha y el «Grupo de los 184»- número de grupos de los partidos políticos, sociedad civil, sindicatos y asociaciones patronales liderados por André Apaid que se mostraron en contra - exigía la dimisión del Presidente. Dos de los actores que más intervendrían en los acontecimientos futuros son los hermanos Métayer.

Amiot Métayer, un ex *tonton macoute*, que se sumó a la milicia creada por Aristide durante el período de Preval, con un grupo- el denominado inicialmente *Ejército Caníbal* y posteriormente Frente Revolucionario de Resistencia de Artibonite (FRRRA), fue al que se le asignó el cometido de organizar los grupos de choque de Aristide, los famosos *chimères*. Entre los encargos que recibió estaba el de escarmentar a los dirigentes políticos opositores Gérard-Pierre Charles, Víctor Benoit y Luc Mesadieu, y para ello llegó a incendiar sus casas. El incidente terminó mal, ya que al ser presionado Aristide por la Organización de Estados Americanos tuvo que arrestarlo y confinarlo en la cárcel. El 2 de agosto de 2003 una multitud se concentró a las puertas de la prisión de Gonaives pidiendo su libertad. La multitud consiguió liberarle demoliendo el muro de la prisión con una buldózer a la vez que disparaba para contener a la policía.

En septiembre de 2003 fue asesinado Amiot Metayer y el FRRRA, liderado por el hermano de Amiot, Butteur, volvió sus armas en contra del presidente al sospechar que era el que había ordenado su asesinato. Estos hombres, que antes eran la fuerza de choque de Aristide, se han unido a numerosos miembros del viejo FRAPH- la estructura paramilitar derechista que mató años antes a tantos partidarios del presidente -formando conjuntamente el Frente Nacional de Reconstrucción y Liberación. Dos de los antiguos jefes del FRAPH, Louis Jodel Camberlain y Jean Pierre Baptiste, volvieron del exi-

lio con muchos de sus antiguos subordinados, decididos a derrocar violentamente a Jean- Bertrand Aristide. Otro de los hombres que volvió de su exilio en la vecina República Dominicana para unirse a los grupos armados fue Guy Philippe, ex comandante de la policía de Aristide en Cabo Haitiano, expulsado de su cargo por el Presidente en el año 2000, tras descubrir que participaba con otros oficiales en un complot contra el Gobierno.

La Comunidad del Caribe (CARICOM), a la vista del estado caótico que presentaba el país, se ofreció como mediadora y, el 31 de enero de 2004, presentó un Plan de Acción Previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis, en el que participaron las Bahamas por el CARICOM, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea. El Presidente Aristide aceptó ambos planes. En el Plan de Acción Previo se proponían reformas importantes, incluido un nuevo consejo de ministros, permitiendo al mismo tiempo que el Presidente Aristide terminara su mandato. No obstante, la oposición se negó a apoyar el plan. Posteriormente, la CARICOM y la OEA encabezaron varias iniciativas diplomáticas para superar la parálisis política y evitar que la crisis política siguiera empeorando.

A principios de febrero de 2004, estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaives y los días siguientes el conflicto se propagó a otras ciudades. Poco a poco, los insurrectos se hicieron con el control de gran parte de la región septentrional del país. Pese a las gestiones diplomáticas, la oposición armada amenazó con entrar en la capital. A primeras horas del 29 de febrero, el Sr. Aristide abandonó el país. El Primer Ministro, Yvon Neptune, dio lectura a su carta de dimisión. A las pocas horas, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, juró el cargo de Presidente interino, de conformidad con las normas constitucionales sobre la sucesión. El 29 de febrero por la tarde, el Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó la solicitud de asistencia del Presidente interino, en la que éste autorizaba la entrada de tropas en Haití.

Atendiendo a esa solicitud, el Consejo aprobó la resolución 1529 (2004) en que autorizaba el despliegue de la llamada Fuerza Multinacional Provisional (FMP) –compuesta por fuerzas de EE.UU., Canadá, Francia y Chile– y declaraba su disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguimiento de las Naciones Unidas para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable. La FMP inició inmediatamente su despliegue a Haití, como se había autorizado en la resolución.

En consulta con el Presidente interino y el entonces Primer Ministro, se tomaron medidas para formar un Gobierno de transición. El 4 de marzo se nombró a un «Consejo Tripartito» compuesto de un representante del partido Fanmi Lavalas, uno de Plataforma Democrática y uno de la Comunidad internacional. Este grupo seleccionó a siete personalidades- Conseil des sages- que a su vez seleccionarían a un Primer Ministro recayendo el nombramiento en el Sr Gerard Latortue. El 17 de marzo de 2004, se formó un Gobierno de transición compuesto de 13 miembros. Con objeto de constituir un amplio consenso político en pro de la labor del Gobierno de transición, el Primer Ministro, en nombre del Gobierno de transición, miembros del Conseil des sages, representantes de diversos grupos políticos y organizaciones de la sociedad civil firmaron un pacto político, el Pacto de consenso sobre la transición política. Los firmantes llegaron a un entendimiento general sobre el período de transición, durante el cual se celebrarían elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales en 2005, que culminarían con la elección de un nuevo Presidente. Fanmi Lavalas, partido del ex presidente, denunció el Pacto.

En el Pacto también se exponían las medidas que deberían adoptarse durante el período de transición en materia de seguridad, desarrollo, lucha contra la impunidad y la corrupción, descentralización, elecciones, reforma judicial, una iniciativa para celebrar una conferencia nacional y un nuevo contrato social, el afianzamiento institucional de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, la reintegración de los antiguos elementos armados y la profesionalización de la Policía Nacional de Haití. Además, se acordó establecer varias comisiones para que se ocuparan de cuestiones como las recientes violaciones de derechos humanos, delitos financieros y asuntos relacionados con los ex militares. En el Pacto se insistía en la necesidad de proporcionar asistencia a las víctimas del anterior gobierno. El Pacto también disponía que los firmantes celebraran conversaciones con las Naciones Unidas respecto del estatuto de la Fuerza Multinacional Provisional y del seguimiento de la operación de mantenimiento de la paz.

Organización

Atendiendo a las recomendaciones del Secretario General, el 30 de abril de 2004 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1542, en la que se estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), fuerza de estabilización solicitada en la resolución 1529 (2004), por un período inicial de seis meses, con la intención de prorro-

garla por nuevos períodos y pide que la autoridad de la FMP sea traspasada a la MINUSTAH el 1 de junio de 2004. La misión ha sido sucesivamente prorrogada por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad. Así, por la resolución 1567 de 29 de noviembre de 2004 se prolonga hasta el 01 de junio de 2005 y posteriormente, por oposición de China, sólo se prorroga hasta el 24 del mismo año aunque a continuación se autorizaba hasta febrero de 2006 una vez que hayan finalizado las elecciones y el Gobierno electo se pueda hacer cargo del país. Las decisiones más importantes que se aprobaron en esa resolución fueron las siguientes:

- Autoriza a los elementos restantes de la FMP a que sigan desempeñando su mandato con los medios disponibles y durante un período de transición no superior a 30 días a partir del 1 de junio de 2004, según pida y necesite la MINUSTAH.
- Pide al Secretario General que nombre un Representante Permanente en Haití, 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.
- Decide que, de conformidad con el informe del Secretario General sobre Haití, la MINUSTAH conste de un componente civil, que estará integrado por un máximo de 1.622 miembros de la policía civil, incluidos los asesores y las unidades constituidas, y un componente militar, que constará de un máximo de 6.700 efectivos, entre oficiales y tropa, y pide asimismo que el componente militar esté directamente subordinado al Representante Especial por conducto del Comandante de la Fuerza.
- Apoya el establecimiento de un grupo básico presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, representantes de la OEA y la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y otros directamente interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH.
- Decide que la MINUSTAH, en colaboración con otros asociados, preste asesoramiento y asistencia, en los ámbitos de su competencia, al Gobierno de transición:
 - En la investigación de las infracciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con objeto de poner fin a la impunidad.
 - En la formulación de una estrategia de reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial.

- Autoriza al Secretario General a adoptar todas las medidas necesarias para facilitar y apoyar el rápido despliegue de la MINUSTAH, antes de que las Naciones Unidas asuman las funciones de la Fuerza Multinacional Provisional.
- Pide al Secretario General que le presente un informe provisional sobre el cumplimiento de este mandato y un informe adicional antes de que expire el mandato en que le formule recomendaciones acerca de si habrá que prorrogar, reestructurar o reconfigurar la misión a fin de asegurar que tanto ella como su mandato sigan siendo pertinentes en relación con los cambios en la situación política, de seguridad y de desarrollo económico de Haití.

Mandato

La Misión fue establecida con el siguiente mandato:

- Entorno seguro y estable:
 - a) En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pudiera desarrollar el proceso político y constitucional en Haití.
 - b) Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití.
 - c) Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas.
 - d) Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario.

- e) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto.
 - f) Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales.
- Proceso político:
- a) Apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional.
 - b) Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional.
 - c) Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres.
 - d) Ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local.
- Derechos humanos:
- a) Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas.
 - b) En cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan, y presentar informes al respecto.

Estructura

Para el cumplimiento del mandato se estructura la Minustah, bajo la dirección general del Representante Especial del Secretario General, en una Oficina del Representante Especial, una división de seguridad, un componente de apoyo, dos componentes civiles- uno de asuntos humanitarios y de desarrollo y el otro de asuntos civiles- bajo la dirección de sendos Representantes Especiales Adjuntos y un fuerte componente militar bajo la dirección del Comandante de la Fuerza.

- Oficina del Representante Especial del Secretario General.
Los cometidos principales asignados son la coordinación de los procedimientos que se siguen en el marco de la operación, la canalización de las comunicaciones entre el Representante Especial y el resto de los componentes y la gestión cotidiana de la Oficina. Para tales fines se estructura en:
 - Asuntos políticos e informes.
Análisis de la evolución política, civil, social y económica del país así como mantener contactos con las autoridades, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil y elaboración de informes.
 - Planificación y prácticas recomendadas.
Elaboración y actualización del plan de ejecución de la misión así como prácticas recomendadas y lecciones aprendidas.
 - Asuntos jurídicos.
Temas de derecho constitucional, internacional, humano, desmovilización y el imperio del derecho.
 - Centro conjunto de operaciones.
Integrado por personal civil, militar y de policía civil se encarga de analizar y sintetizar la información para proporcionar evaluaciones de alto nivel de los riesgos así como para proporcionar asesoramiento relativo a la adecuación de la respuesta.
 - Información pública.
Divulgación de la justificación de la presencia de las Naciones Unidas en el país así como todas las relaciones con los medios de comunicación social.
- Componente de apoyo.
Encargado de la creación y el mantenimiento de la infraestructura física y administrativa esencial para poder cumplir el mandato. Responsable en materia de seguridad para impedir, evitar, detectar y mitigar los riesgos para el personal y los bienes de la misión.

- Componente de asuntos humanitarios y de desarrollo.
Bajo la dirección de un Representante Especial Adjunto del Secretario General se encarga de la coordinación humanitaria, el desarrollo, la coordinación y movilización de los donantes así como del desarme, desmovilización y reinserción. Para tales fines se estructura en:
 - Oficina de coordinación.
Coordinación con instituciones nacionales y entre organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones no gubernamentales y otros componentes de la misión con un centro conjunto de logística para apoyar al coordinador humanitario en la aplicación práctica de actividades de asistencia sobre el terreno.
 - Desarme, desmovilización y reinserción.
Asistencia en la planificación y aplicación de una estrategia nacional de desarme, desmovilización y reinserción trabajando en estrecha colaboración con todos los componentes de la misión, en particular con el componente militar y de policía civil.

- Componente de asuntos civiles.
Bajo la dirección de un Representante Especial Adjunto del Secretario General comprende la policía civil, una oficina de asuntos civiles y una de derechos humanos. Incluye asesores sobre los problemas del VIH/SIDA y la protección de los niños así como una dependencia para la atención de las cuestiones relacionadas con el género.
 - Policía Civil.
Los cometidos principales son los de prestar ayuda al Gobierno de transición al objeto de restablecer el imperio de la ley y la seguridad pública, incluidos los esfuerzos para hacer respetar la autoridad del Estado en la integridad del territorio. El mantenimiento del orden y la seguridad siguen siendo responsabilidad de la Policía Nacional de Haití (PNH) aunque cuenta con la asistencia y apoyo de la policía civil en lo relativo al apoyo operacional, la realización conjunta de patrullas y la gestión de los disturbios civiles. Así mismo, colabora en la aplicación de los programas de formación de la academia de policía y en todo lo relativo al mejor funcionamiento a nivel operacional de la PNH. También ayuda a desarrollar y perfeccionar la capacidad general de la PNH para hacer cumplir la ley, en particular la gestión de

los disturbios civiles, vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas, sector judicial, obtención de información, inmigración, aduanas y autoridad portuaria. Además, la policía civil proporciona asesoramiento y formación, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en sus actividades de lucha contra la droga. Colabora, junto a otros componentes de la Misión, en determinadas actividades de desarme, desmovilización y reinserción.

- Asuntos civiles.

Se establece una oficina de asuntos civiles con la finalidad de ayudar a crear las condiciones necesarias para el funcionamiento de una democracia y el establecimiento y fortalecimiento de una autoridad nacional legítima en todo el país. Además, la oficina colabora en la evaluación de necesidades, en consulta con las autoridades de Haití y otras asociaciones internacionales, en particular la OEA, para el desempeño de la Misión en el proceso electoral.

- * Género.

En la oficina es conveniente resaltar la dependencia de cuestión de género que trabaja en estrecho contacto con organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para apoyar a las autoridades y agentes de la sociedad civil de Haití, en la elaboración de un programa destinado a afrontar las desigualdades de género así como la violencia contra las mujeres.

- Derechos humanos.

La oficina de derechos humanos apoya a las autoridades de Haití en la elaboración de una estrategia y plan de acción nacional para los derechos humanos, en programas de formación y educación y en apoyar a las instituciones nacionales encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos trabaja en estrecho contacto con todos los Componentes de MINUSTAH para garantizar la integración de las políticas de protección y de derechos humanos en la estrategia política en general y los programas de la Misión.

- VIH/SIDA.

El asesor presta apoyo a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como a organizaciones no gubernamentales para ayudar a las autoridades y la sociedad civil de Haití a elaborar su estrategia nacional de lucha contra el SIDA.

- Protección de la infancia.
El asesor, en estrecha colaboración con la UNICEF, asesora respecto de cuestiones relativas a la protección infantil y promueve la sensibilización al respecto entre todo el personal de la Misión.
- Componente militar.
La Misión funciona con arreglo a estrictas normas para entablar combate y cuenta con la capacidad suficiente para responder a todo aquello que pueda poner en peligro la ejecución de su mandato. Está encargado de mantener un entorno seguro y estable en todo el país dando seguridad en todas las principales ciudades, alrededores, instalaciones y carreteras importantes. Así mismo es el componente de la Misión encargado, en unión con otros, de iniciar las tareas de desarme en colaboración con la PNH y la policía civil internacional. También es el componente encargado de proteger los recursos nacionales y los bienes humanitarios, de las Naciones Unidas y de la seguridad de dicho personal y del asociado. Tiene que supervisar y verificar la situación de la seguridad y el orden público e intentar prevenir e impedir la escalada de las amenazas inminentes a la seguridad. Para llevar a cabo todas estas tareas se autoriza a que se disponga de un máximo de 6700 efectivos que se desplegaron de manera secuencial en siete sectores del país. El componente militar se necesitará hasta que se celebren las elecciones y posteriormente durante un periodo de tiempo adecuado.

Nombramientos

Se nombró como Representante Especial del Secretario General al Chileno Sr. D. Juan Gabriel Valdés. Lo asisten en su tarea dos adjuntos, el Sr. D. Hocine Medili de Argelia y el Sr. D Adama Guindo de Malí -asuntos humanitarios y desarrollo-, así como el Comandante de la Fuerza, Teniente General Augusto Heleno Ribeiro Pereira de Brasil y el Comisionado de Policía Civil, Sr. D. David Charles Beer de Canadá.

Despliegue policial

Para cumplir las tareas encomendadas se estableció que la composición de la policía civil fuera de 1.622 miembros. Entre estos se deben contabilizar a 872 asesores en gestión, formación, orientación y normas profesionales integrados en la PNH, así como seis unidades, de hasta 125 agentes cada una, que actúan con las normas relativas al uso de la fuer-

za para proporcionar respaldo en actividades en las que la PNH tiene una limitada capacidad.

El inicio del despliegue policial comenzó el 1 de junio cuando ocho policías civiles de avanzada comenzaron a establecer el cuartel general de la policía civil y a evaluar la estructura existente y las necesidades de capacitación, logística y administración de la Policía Nacional de Haití (PNH). El 17 de agosto, la MINUSTAH contaba con 240 policías civiles procedentes de 17 países. La primera unidad de policía formada, de Jordania, integrada por 125 policías, llegó el 16 de agosto y entró en funciones el 18 de agosto.

De conformidad con el concepto de las operaciones de policía civil, el 26 de julio de 2004, comenzó el despliegue de la policía civil fuera de la capital. Al 17 de agosto se habían desplegado 22 policías civiles en Cap-Haïtien, 15 en Fort-Liberté, 16 en Gonaïves, 15 en Hinche, 19 en Jacmel, 14 en Jérémie, 17 en Les Cayes y 8 en Port-de-Paix. Se establecieron centros operacionales regionales, en los lugares donde se había desplegado la policía civil, que funcionan las 24 horas del día.

Para ayudar a la Policía Nacional de Haití a restablecer su presencia y fomentar su confianza respecto de la solución de problemas de orden público, se enviaron asesores de policía civil a cada nivel de adopción de decisiones de la PNH y para cada unidad especial y regional.

A finales de noviembre de 2004 la policía de la MINUSTAH estaba integrada por 978 personas de 31 países diferentes, entre ellos 560 oficiales de policía civil y seis unidades de policía formadas de China, Jordania, Nepal y el Pakistán. A mediados de febrero de 2005 se contaba con 1398 agentes de policía, pertenecientes a 34 países, de un total autorizado de 1622 distribuidos entre los 648 agentes y los 750 que formaban las seis unidades de policía.

En la actualidad, los oficiales de policía civil de la MINUSTAH tienen una presencia permanente en los 10 distritos administrativos de Haití, aunque en medida diferente. Las unidades de policía formadas están desplegadas en Puerto Príncipe (4 unidades), Les Cayes (1 unidad) y Gonaïves (1 unidad) para apoyar a la Policía Nacional de Haití en sus responsabilidades locales de seguridad, respaldo operacional general y mantenimiento del orden.

Para aumentar la capacidad de la Misión de hacer frente a los posibles disturbios civiles relacionados con la campaña electoral y el período pos-

terior a las elecciones, la MINUSTAH creyó conveniente aumentar su cobertura con unidades de policía formadas. Una de las unidades, que se encuentra actualmente en Puerto Príncipe, se trasladará a Cap-Haïtien antes de las elecciones. Se desplegará una unidad adicional de policía compuesta por 125 agentes en el marco de la dotación autorizada actual. De ellos, 40 agentes ya se han incorporado a una de las unidades jordanas en Puerto Príncipe y 85 agentes del Senegal, que constituyen la séptima unidad, serán desplegados en breve en Hinche puesto que es muy probable que continúe siendo una zona especialmente delicada.

La experiencia de asistencia de la MINUSTAH a la policía nacional ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer la función de los agentes de la policía civil para prestar asesoramiento práctico a la policía en todos los niveles. A fin de atender esas necesidades, el Secretario General propuso, en su informe de 13 de mayo de 2005, que el número de efectivos para el componente policial de la MINUSTAH aumentaran en 275 nuevos agentes, con lo que el componente pasaría de 1.622 a 1.897 agentes de policía (incluidos 1.000 agentes en unidades de policía formadas). Dicha propuesta fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1608 de 22 de junio.

Despliegue militar

El concepto de operaciones estableció dos fases para el despliegue:

- Fase de Relevó.
- Fase de expansión subdividida en cuatro etapas.
 - Asunción de responsabilidades.
 - Ajuste de la nuevas tropas.
 - Control de la expansión.
 - Finalización del despliegue.

Fase de Relevó

El 15 de marzo de 2004 la FMP, compuesta principalmente por EE.UU., Canadá, Chile y Francia, bajo el mando del Brigadier General de Estados Unidos Ronald Coleman, y con el mandato del Consejo de Seguridad de «Favorecer la restitución de condiciones de seguridad y de estabilidad en la capital y en el resto del país, según sea requerido y de acuerdo a las circunstancias, para promover el proceso político y constitucional en Haití» inicia su despliegue con los principales cometidos de asegurar los lugares clave de Puerto Príncipe, obtener un ambiente más seguro y estable con

el desarme de los distintos grupos rebeldes y ayudar en el proceso de entrega y distribución de asistencia humanitaria preparando las mejores condiciones posibles para la llegada de la Fuerza Multinacional de la ONU.

Mientras está actuando la FMP la ONU resuelve iniciar la operación denominada MINUSTAH por un periodo inicial de 6 meses y en el que la nación líder en el terreno militar recae en Brasil.

Fase de Expansión

- Asunción de responsabilidades.

De acuerdo con lo estipulado en la resolución 1542 del Consejo de Seguridad, la MINUSTAH asumió oficialmente la autoridad de la FMP el 1º de junio. El contingente de Brasil se implantó en Puerto Príncipe y los efectivos que Chile tenía en la FMP fueron reasignados a la nueva misión. Los contingentes del resto de los países de la FMP siguieron ejerciendo su responsabilidad operacional respecto de las fuerzas de sus respectivos países. El 25 de ese mismo mes, la MINUSTAH contaba con un mínimo de efectivos requeridos por lo que asumió las responsabilidades de la FMP. Esta primera etapa se desarrolló hasta el 30 de julio y en ella se desplegó, como se ha dicho anteriormente, la Brigada de Brasil en Puerto Príncipe, se reubicó a la Compañía canadiense hacia la zona metropolitana de Gonaives y se reubicó a los efectivos chilenos a Cap Haitien con un pequeño destacamento en Fort Liberté. Los efectivos de EE.UU. y Francia partieron del país el 30 de junio.

- Ajuste de las nuevas tropas.

En esta segunda etapa, del 30 de junio al 30 de septiembre, un batallón argentino sustituyó a la compañía canadiense de Gonaives y asumió la responsabilidad de la región desde Port de Paix hasta Saint-Marc y al sudeste hasta la Chapelle en el departamento de Artibonite. El contingente uruguayo, un Batallón, se desplegó en la zona de Les Cayes. Otros países, como Benin, Bolivia, Croacia, EE.UU., Francia, Nepal, Paraguay y Perú aportaron oficiales de Estado Mayor.

- Control de la expansión.

Esta etapa comprende desde el 01 de octubre y el 30 de noviembre de 2004. En este período se siguió desplegando y recolocando a las tropas por el país. Se aumentaron los efectivos de Chile hasta casi un Batallón y se incorporaron distintas unidades de distintos países tales como El Ecuador, Guatemala, Jordania, Marruecos, Nepal, Perú, España y Sri Lanka. Estas incorporaciones permitie-

ron a la Misión ocupar casi la totalidad del territorio haitiano con la excepción de Jérémie y Port de Paix. El contingente nepalí, una Compañía, se desplegó en Hinche relevando al destacamento brasileño que estaba desplegado temporalmente y en Mirabalais. Las fuerzas de Sri Lanka, un Batallón, asumieron la responsabilidad del sector sur occidental de Puerto Príncipe. El Batallón conjunto hispano-marroquí reemplazó al destacamento chileno de Fort Liberté con el cometido principal de vigilancia de los puntos de cruce con la frontera de la República Dominicana. El Batallón jordano se desplegó en Puerto Príncipe y zonas situadas al norte para reforzar la seguridad en la capital y alrededores. Se amplió al contingente uruguayo la tarea de cubrir la zona de Jérémie. A la Compañía de Perú se le encomendó la tarea de reserva y fue desplegada en la zona de Jacmel y quedó a disposición de poder ser trasladada a cualquier parte del país si así se creyera conveniente. La Compañía de policía militar de Guatemala asumió sus responsabilidades de apoyo de toda la misión. La compañía de ingenieros conjunta de Chile y Ecuador asumieron sus responsabilidades en el área de Puerto Príncipe. Por resolución 1576 del Consejo de Seguridad de 29 de noviembre se prorroga la misión hasta el 01 de junio de 2005.

— Finalización del despliegue.

Etapla comprendida entre el 30 de noviembre y el 15 de diciembre. Se desplegó a una Compañía filipina y se llegó a alcanzar unos efectivos de 6.211 hombres de un máximo autorizado de 6.700. En conjunto el componente militar de la misión se desplegó en nueve zonas de responsabilidad.

Consideraciones finales

Pese a los avances logrados por la MINUSTAH en el cumplimiento de su mandato, se prevé que los problemas de seguridad se agudizarán en los meses anteriores a las elecciones. Además, los incidentes violentos ocurridos en Puerto Príncipe han hecho aumentar las exigencias respecto de la fuerza militar y policial de la MINUSTAH por lo que se ha pedido que la Misión amplíe sus funciones en todas las etapas del proceso electoral, recordando que los períodos electorales en Haití —antes y después de la votación propiamente dicha— han sido desde siempre imprevisibles. El país se encuentra en espera de que se lleven a cabo las distintas elecciones y salga elegido el presidente de entre los cien candidatos y cincuenta partidos políticos actuales.

Por otro lado, en el informe del Secretario General sobre la MINUSTAH de 13 de mayo de 2005, se propusieron varias medidas, entre las que caben destacar la necesidad de aumentar la capacidad de la Misión en un Batallón más de 750 miembros, la de mejorar el Centro Conjunto para que las actividades operacionales del componente militar y del de la policía estuvieran mejor coordinadas y la de crear un nuevo Cuartel General para la región de Puerto Príncipe, al objeto de separar el Mando estratégico del táctico, por lo que harían falta otros 50 oficiales de E.M. Dichas propuestas fueron aprobadas en la misma resolución que se aprobó la ampliación de la policía civil.

El día 31 del pasado mes de agosto tuvo lugar en Puerto Príncipe el acto de relevo de el Comandante de la Fuerza, Teniente General Augusto Heleno Ribeiro Pereira de Brasil por el de su misma nacionalidad Teniente General Urano Teixeira da Matta Barcelar.

Se está a la espera, al día de acabar este artículo, de que unos 600 soldados argentinos partan a Haití como parte de un proceso de relevo y aumento de las fuerzas de la ONU. Está previsto que 750 soldados jordanos lleguen a mediados de septiembre y hay una oferta del Perú para aumentar su contingente así como de soldados de Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA N° XXXIV, situación en Haití: fortalecimiento de la democracia.

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONES UNIDAS:

- Informe Del secretario General sobre Haití, 16 de abril de 2004.
- Informe provisional del Secretario general sobre la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití, 30 de agosto de 2004.
- Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití, 18 de noviembre de 2004.
- Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití, 25 de febrero de 2005.
- Informe sobre la misión del Consejo de Seguridad en Haití, 13 a 16 de abril de 2005.
- Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití, 13 de mayo de 2005.
- Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití, 23 de junio de 2005.

CHOSSUDOVSKY, MICHEL - La Desestabilización de Haití.

GÉRARD PIERRE, CHARLES: Crisis del Estado e intervención internacional en Haití.

LATIN AMERICA/ CARIBBEAN REPORT N° 13, Spoiling Security in Haiti.

Páginas web:

www.news.bbc.co.uk./hi/ spanish/latin_America/news

www.es.amnesty.org/com/2004/com-01jun04

www.europapress.es/europa2003

www.exercito.gov.br/04maoami/missaopaz/minustah

www.oei.es/xivcumbredec2

www.onunet.org.uy/print

CAPITULO QUINTO

HAITI: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

HAITI: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Por RAFAEL GARRANZO GARCÍA y
MÓNICA COLOMER

INTRODUCCIÓN

El pasado año, Haití celebró el bicentenario de su independencia. Nació en 1804 fruto de la revuelta de los esclavos contra los colonos franceses. Sin embargo, en sus doscientos años de independencia, Haití no ha conseguido consolidar una auténtica democracia, ni ha conseguido salir de una situación de subdesarrollo. Como ha señalado la escritora haitiana Yannick Lahens, «*en 1804 pusimos fin a nuestra esclavitud para crear una colonización interna*».

Haití es hoy el *país más pobre de América*, caracterizado por una enorme fragilidad política, económica y social que ha llevado a que se le considere frecuentemente como un ejemplo de estado fallido. En la actualidad se encuentra sumido en un arduo *proceso de reconstrucción política*, proceso que tiene lugar en un contexto caracterizado por una mínima estructura estatal-en ausencia de Parlamento y con un Gobierno de transición-que dificulta el funcionamiento del Estado y el desempeño de sus cometidos; la falta de un marco institucional estable que imposibilita el despegue económico; y la división social que genera estallidos de violencia e inseguridad.

La caída por colapso de un Gobierno afecta a todas las instituciones del Estado, especialmente en un caso, como el haitiano, en el que el retorno a la normalidad no puede realizarse más que a través de una refunda-

ción de la vida política que se obtiene por medio de la celebración de unas elecciones generales.

Efectivamente, desde la caída del Gobierno de Aristide, se ha abierto en Haití un período transitorio que debe cerrarse en el 2006 con la asunción del poder por el Gobierno que resulte de las elecciones previstas para fin de año. Este período de transición (febrero 2004- febrero 2006) se caracteriza en el caso de Haití, por el hecho de que el colapso del Gobierno no ha llevado a la comunidad internacional a asumir ni de forma solitaria, ni compartida, el ejercicio del poder ejecutivo que ha estado siempre en manos nacionales por haber sobrevivido procesos e instituciones sobre los que construir la suficiente legitimidad para el funcionamiento de la vida política durante la transición. Si bien, el estrecho acompañamiento del proceso de transición por parte de la comunidad internacional y el papel de ésta en la elección del Primer Ministro hace que muchos haitianos consideren a este Gobierno como directamente «vinculado» a la comunidad internacional.

Una segunda característica de este proceso la constituye la adopción de *dos agendas* paralelas que marcan el rumbo de la acción del Gobierno de transición: de un lado, la *agenda política*, cuyo objetivo es la conducción del proceso político hasta la celebración de las elecciones; y por otro lado, la *agenda de desarrollo* que marca objetivos y prioridades al Gobierno y a la comunidad internacional de cara a la mejora de las condiciones de vida de la población haitiana. Cada agenda tiene su propia hoja de ruta, aunque algunas de las fases de las respectivas hojas de ruta son comunes (la creación de un entorno de seguridad; el dotarse de una institucionalidad mínima) y debe afirmarse, como veremos posteriormente, que ambas agendas interactúan entre sí.

La *comunidad internacional* ha expresado, por otro lado, desde el inicio de la crisis, su voluntad de apoyar al Gobierno de transición en esta doble agenda, por un lado, mediante el despliegue de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, en sus siglas en francés), tras la aprobación de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad en abril de 2004, y con la celebración de una *Conferencia Internacional de Donantes* en julio de ese mismo año, en la que los proveedores de fondos asumieron unos compromisos financieros para asistir a Haití en el proceso de reconstrucción nacional.

En consecuencia, en Haití, confluye en la actualidad un *doble proceso de reconstrucción política y socioeconómica*, en un intento de restaurar un

régimen democrático y constitucional que garantice la estabilidad institucional necesaria para mejorar las condiciones de vida del pueblo haitiano.

En este artículo nos centramos en el segundo de los procesos señalados, el relativo a la identificación y ejecución de una agenda de desarrollo, proceso que requiere poner en marcha diversas iniciativas que pueden ser ordenadas en cinco fases, bien entendido que algunas fases se solapan en su desarrollo y, como señalábamos anteriormente, que algunas fases son comunes al desarrollo de la agenda política (1).

La primera fase exige la *creación de un entorno mínimo de seguridad* función que, en el caso haitiano, han asumido las Naciones Unidas a través de la Fuerza Multinacional Interina (MIF, en sus siglas en inglés), en un primer momento, y de la MINUSTAH, en la actualidad. Con posterioridad, es necesario proceder a la creación de una institucionalidad básica, en este caso a través del establecimiento del Gobierno provisional, de carácter tecnócrata, que asume la responsabilidad de conducir la transición política.

La tercera fase del proceso de reconstrucción consiste en la identificación de los objetivos del Gobierno interino a los que la comunidad internacional compromete su apoyo. Si en el plano político, el principal objetivo del Gobierno es la celebración de elecciones libres y honestas que resulten en la elección de un gobierno democráticamente legitimado que haga posible el fin de la actual crisis institucional, en el plano de la ayuda al desarrollo, los objetivos del Gobierno quedan materializados en la adopción del Marco de Cooperación Interino (conocido en sus siglas en francés, CCI). El CCI formula una evaluación de necesidades en los diferentes sectores, concretamente en torno a cuatro ejes: gobernabilidad política, gobernabilidad económica, relanzamiento de la actividad económica y mejora en el acceso a los servicios básicos.

(1) La creciente atención a los procesos de estabilización y reconstrucción de estados en colapso conduce a ejercicios de reflexión sobre las diferentes fases necesarias en el proceso de reconstrucción. STEPHEN D. KRASNER (Director of the Policy Planning Staff en el Departamento de Estado) y Carlos Pascual (Coordinator for Reconstruction and Stabilization del Departamento de Estado) en su artículo ADDRESSING STATE FAILURE (Foreign Affairs July/August 2005) proponen un conjunto de 4 fases para todo el proceso desde la estabilización hasta la creación de una sociedad civil fuerte. Las fases serían las de estabilización, una segunda fase centrada en resolver las causas del conflicto una tercera fase para la creación de leyes y de instituciones de una democracia de mercado y una fase final para garantizar una sociedad civil que exija el adecuado funcionamiento de las leyes e instituciones.

Fijados los objetivos, y como cuarta etapa imprescindible, es necesario proceder a obtener los recursos necesarios para la consecución de esos objetivos, recursos que han de provenir en su inmensa mayoría de la comunidad internacional. A la vista de la debilidad del cuadro socioeconómico y de los compromisos adquiridos por el Gobierno de transición de avanzar en la senda de la democratización, la comunidad internacional, como se ha señalado, asumió un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional, produciéndose el desbloqueo de la ayuda internacional. En la Conferencia de Washington los donantes respondieron al llamamiento del Gobierno provisional y se comprometieron a movilizar los recursos financieros y humanos para la puesta en marcha del CCI. Si bien, el éxito de la aplicación del CCI quedaba condicionado al establecimiento de mecanismos flexibles y eficaces de coordinación y seguimiento de la ayuda. En este sentido, la siguiente fase exigía la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre el Gobierno y los donantes, mecanismo que se aprobó en la reunión de seguimiento de Puerto Príncipe de septiembre de 2004 y que condujo a la creación de mesas sectoriales en los diferentes ámbitos identificados por el CCI.

Una vez analizadas las cinco fases, nos centraremos en los dilemas que en ese contexto debía resolver la cooperación española que hasta entonces carecía de un programa múltiple de cooperación con Haití y que debía optar por mantener su política de desarrollo en los niveles testimoniales del pasado o pasar a un relanzamiento y, en tal caso, realizarlo de manera coordinada con el Gobierno de Haití y con el resto de la comunidad donante. La decisión de relanzar su programa de cooperación era consecuente con la decisión de apoyar y participar en la MINUSTAH.

Por otro lado, otra de las características de la crisis haitiana tiene que ver con la creciente participación en su resolución de los países latinoamericanos, incluyendo sus esfuerzos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo de poner en marcha programas conjuntos, esfuerzo al que nos referiremos en la tercera parte del artículo.

Finalmente pasaremos a considerar las virtudes y debilidades que se han puesto de manifiesto en el proceso de llevar adelante la agenda de desarrollo, señalando, desde el principio, que en situaciones como las de Haití, las decisiones deben tomarse en contextos de enorme complejidad y que los dilemas a los que se enfrentan los actores no tienen soluciones definitivas. Resolver un problema significa posponer otro cuando no crear o intensificar un nuevo problema. La importancia de visualizar las caren-

cias del proceso no deriva de una voluntad de sancionar como de consolidar lecciones aprendidas en procesos que no podrán encontrar nunca la respuesta clara y definitiva que todos quisiéramos encontrar.

LA SALIDA DE LA CRISIS: FASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Primera fase: Creación de un entorno de seguridad

La crisis política vivida en Haití durante los últimos meses del Gobierno Aristide se vio seriamente agravada por una *crisis de seguridad* que alcanzó su punto álgido en el mes de febrero de 2004, con la creación del Frente de Resistencia de l'Artibonite, constituido a raíz del asesinato de Amiot Métayer, líder del llamado «Ejército Canibal» y antiguo aliado de Aristide, por órdenes de éste según sus seguidores.

El Frente se haría con el control de Gonaïves a inicios de febrero controlando igualmente la carretera que unía Puerto Príncipe con el norte del país. Durante las revueltas, varios policías fueron asesinados y el Gobierno daría una cifra de 40 muertos (2).

Durante el mes de febrero continuaron los incidentes en varias ciudades, produciéndose en varias de ellas, el abandono de los cuarteles por la policía. El 22 de febrero, Cap Haïtien, la segunda ciudad del país, cae también en manos rebeldes y tres días después aparecen barricadas en algunas calles de Puerto Príncipe.

El 26 de febrero, la Organización de Estados Americanos (OEA) solicita al Consejo de Seguridad que adopte las medidas necesarias para controlar la situación en Haití. El Consejo de Seguridad anuncia que tomará en consideración la adopción de medidas incluyendo la creación de una fuerza internacional en apoyo de la adopción de un acuerdo político, si bien, rechaza una solicitud formal de la Comunidad del Caribe (CARICOM) solicitando el envío de tropas para terminar con la espiral de violencia.

Una vez se produce la salida de Aristide el 29 de febrero y es jurado en su cargo su sucesor Boniface Alexandre, el Representante de Haití en Naciones Unidas formaliza la solicitud de apoyo de su Gobierno recla-

(2) Para un seguimiento del proceso político en Haití se pueden consultar los informes que periódicamente publican el International Crisis Group así como los boletines de Escola de Cultura de Pau

mando la presencia de tropas. El Consejo de Seguridad autoriza el *despliegue de la MIF* por un período de tres meses, en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El mandato de la MIF incluía el establecimiento y el mantenimiento de la seguridad pública, la ley y el orden para una adecuada protección de los derechos humanos.

La MIF tardaría varias semanas en desplegarse y asegurar unas mínimas condiciones de seguridad. Ese lapso de tiempo permitió a los rebeldes consolidar posiciones en determinadas ciudades y poblaciones lo que les otorgará fuerza a la hora de negociar con las autoridades, máxime considerando la negativa de los responsables de la MIF de iniciar actividades destinadas a la retirada de armamento por entender que no entraña en los términos del mandato recibido.

Tras el despliegue de la MIF, el Consejo de Seguridad se mostró favorable a la creación de una fuerza de estabilización para apoyar el proceso político y constitucional. El 30 de abril se crea la MINUSTAH, también bajo el capítulo VII de la Carta, compuesta por 6.700 soldados y 1.622 policías, por un período de 6 meses susceptible de renovación.

Con el despliegue de la MINUSTAH concluye la primera fase al haberse adoptado las medidas necesarias para la creación de un entorno mínimo de seguridad que permita el desarrollo de la transición política así como la adopción y ejecución del programa de desarrollo.

Segunda fase: Creación de una institucionalidad básica

La segunda fase, que avanza en paralelo con la primera, destinada a crear una *institucionalidad mínima* que permita la conducción de la vida política hasta la celebración de las elecciones, se desencadena con la salida de Aristide, el 29 de febrero de 2004, tras la firma de su carta de renuncia. En aplicación de la Constitución vigente de 1987, el Presidente del Tribunal Supremo, Boniface Alexandre jura como Presidente en funciones.

El 4 de marzo se establece el Consejo Tripartito compuesto por representantes de Fanmi Lavalas, la Plataforma Democrática y la comunidad internacional (representada por el Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en Haití). El Tripartito constituye al día siguiente un Consejo de Sabios, compuesto por 7 miembros elegidos entre sectores claves de la sociedad civil, Fanmi Lavalas y la Plataforma Democrática con el mandato de proceder a seleccionar y pro-

poner un candidato como Primer Ministro. Sobre la base de su recomendación, es elegido Gérard Latortue, funcionario de Naciones Unidas, quien asume el cargo el 9 de marzo. Una semana después, el 17 de marzo queda constituido el *Gobierno de transición*. Contrariamente a lo previsto, el Gobierno tiene una composición eminentemente tecnócrata, sin representantes de líderes políticos, a diferencia de lo sugerido por el CARICOM que apostaba por un Gobierno de concentración. Este carácter tecnócrata se ve confirmado con el nombramiento de los Secretarios de Estado y altos cargos, mayoritariamente representantes de la sociedad civil.

El Consejo de Sabios, por su parte, tiene reconocida la función de asesoramiento del Ejecutivo, máxime teniendo en cuenta la ausencia de Parlamento que quedó disuelto a finales de diciembre de 2003.

También se creó un Consejo Electoral Provisional, que asumía la responsabilidad de la organización de las elecciones municipales, legislativas y presidenciales. Sus nueve miembros representan a distintos sectores de la sociedad civil y de las fuerzas políticas, si bien Fanmi Lavalas se negó a nombrar un representante.

Quedaba constituida la institucionalidad básica siendo necesario, a partir de entonces, identificar los objetivos de la acción del Gobierno de transición.

Tercera fase: Identificación de los objetivos del Gobierno provisional

Una vez establecido el acuerdo sobre el calendario para la celebración de elecciones, el Gobierno provisional en colaboración con la comunidad internacional, adoptó como siguiente prioridad la elaboración de una *agenda de desarrollo*, materializada en lo que se ha conocido como el CCI.

En el curso de los diez años previos al CCI, los diversos proveedores de fondos invirtieron más de 2.500 millones de dólares en Haití. Sin embargo, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas y necesidades de la sociedad haitiana. La comunidad internacional ha asumido parte de la responsabilidad de este fracaso, reconociendo la falta de articulación, coherencia y visión estratégica en sus intervenciones. Al haberse establecido estructuras paralelas al Estado, acabaron debilitándolo al no dotarlo de capacidades de ejecución y absorción nacionales. Esta situación no hizo sino agudizarse tras la retirada por parte de los donantes del apoyo institucional ante la crisis política del año 2000. A ello

se añadió la falta de voluntad política y de medios de los gobiernos haitianos precedentes para llevar a cabo los cambios necesarios en los sectores claves de la sociedad como la justicia, la policía, la reforma administrativa o la descentralización. Adicionalmente, la debilidad del Estado de Derecho implicó corrupción, inseguridad e impunidad, desincentivando inversiones productivas del sector privado.

En este sentido, durante la elaboración del CCI se tuvieron en cuenta los errores del pasado, así como las lecciones aprendidas en ejercicios similares de identificación de necesidades en países post-conflicto como Afganistán, Irak, Timor Oriental o Liberia, procediendo a la identificación conjunta de las necesidades y de los programas que abarcaban el periodo de transición de 2004 a 2006. Asimismo, la elaboración del CCI se caracterizó por su carácter inclusivo, al participar en su elaboración representantes de la sociedad civil, del sector privado y de los partidos políticos.

De este modo, el CCI constituye un marco de desarrollo a medio plazo con objetivos teóricamente alcanzables. Las prioridades inmediatas son la restauración de la seguridad, el restablecimiento de los servicios públicos y la creación de oportunidades económicas para la población. Estas prioridades se articulan en torno a *cuatro ejes estratégicos*: 1) asegurar una mejor gobernabilidad política y promover el diálogo nacional; 2) reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional; 3) favorecer el relanzamiento económico; y 4) mejorar el acceso a los servicios públicos. Estos compromisos del Gobierno haitiano deben favorecer la consecución de los Objetivos del Milenio para el 2015.

El CCI identifica asimismo cuatro temáticas transversales: prevención de crisis, derechos humanos, género y VIH/SIDA. Define las prioridades y medidas a adoptar en el marco de la estrategia de transición a fin de reforzar las capacidades institucionales del Estado al objeto de lograr mejoras sustanciales en las cuatro temáticas identificadas.

Los principales contenidos de los cuatro ejes prioritarios en los que se encuadra el CCI son:

- *Promoción de la gobernabilidad política y del diálogo nacional.* El Gobierno se ha comprometido en este ámbito a crear las condiciones óptimas para la celebración de elecciones libres, honestas y democráticas en el año 2005.

Un esfuerzo particular deberá realizarse para lograr el restablecimiento de la seguridad y la restauración del Estado de Derecho. Con el apoyo de MINUSTAH el Gobierno ha iniciado ya la reforma de la

Policía Nacional de Haití, tendente a su profesionalización y a la integración de militares desmovilizados en ella. La estabilidad, y en última instancia, el éxito del proceso electoral, exige el desarme, desmovilización y reinserción de los grupos ilegales armados.

El documento contempla igualmente una reforma en profundidad del sistema judicial que garantice la preeminencia del derecho, favoreciendo una independencia real y una mayor eficacia del mismo. La restauración de la confianza en la justicia pasa, asimismo, por la lucha contra la impunidad y por el enjuiciamiento con garantías jurídicas de los responsables de delitos y actos criminales. Debe favorecerse el acceso a la justicia de los ciudadanos y la formación de los jueces y Magistrados.

- *Reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional.* La debilidad en materia de gobernabilidad económica constituye uno de los frenos más serios al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en Haití. La estrategia interina se ha marcado como objetivo la lucha contra la corrupción y el establecimiento de un proceso presupuestario eficaz, transparente y creíble. Otro aspecto clave para lograr el éxito del CCI es el relativo al fortalecimiento de las capacidades institucionales. Considerando la falta de eficacia de la Administración Pública y la necesidad de reforzar la capacidad de absorción del Estado, la estrategia interina pretende aumentar los recursos humanos de la Administración Pública y proceder a su formación, al tiempo que se estudia una reforma de la función pública.

A su vez, la realidad socio-económica de Haití confirma la necesidad de relanzar el desarrollo local participativo mediante la creación o reforma de centros administrativos locales dotados de una verdadera autonomía para gestionar y adoptar decisiones de proximidad. En esta línea, se prevé el establecimiento de estructuras de participación descentralizadas para la elaboración de programas de acciones estratégicas a nivel local.

- *Favorecer el relanzamiento económico.* A fin de crear empleo y riqueza, el relanzamiento económico requiere de una estabilidad macroeconómica, la rehabilitación de infraestructuras vitales, el desarrollo del sector privado y la reactivación de la agricultura en el respeto al medio ambiente.

Al objeto de alcanzar esa necesaria estabilidad macroeconómica, el Gobierno cuenta con poder aumentar los ingresos fiscales, reducir los gastos discrecionales y mejorar la transparencia del sector públi-

co. Se ha comprometido, asimismo, a desarrollar un plan para el cumplimiento de los pagos atrasados y asegurar el servicio regular de la deuda.

Como se ha señalado, el relanzamiento económico requiere además la mejora del estado de las infraestructuras, y concretamente, el aumento de la producción y distribución de electricidad, la rehabilitación de carreteras, el desarrollo de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías de la información.

Por otra parte, el sector privado es el principal proveedor de empleo en Haití. El Gobierno de transición pretende aprobar una serie de reformas a fin de crear las condiciones propicias para aumentar la inversión local y extranjera, apoyar la creación de pequeñas y medianas empresas y favorecer el desarrollo de potencialidades económicas.

No obstante, este relanzamiento económico, está permanentemente amenazado por la progresiva degradación del medio ambiente, como pusieron de manifiesto las inundaciones de los meses de mayo y septiembre de 2004, o las de julio de 2005. En este sentido, el documento prevé la promoción activa de la sustitución de madera y carbón vegetal, la lucha contra la degradación de tierras y de recursos naturales, y fortalecer la gestión de riesgos y desastres.

- *Mejora del acceso a los servicios básicos.* Una parte importante de la población se encuentra excluida del acceso a los servicios básicos. La estrategia interina se ha fijado el objetivo de reforzar la capacidad nacional y local de las autoridades, identificando los grupos vulnerables.

En el sector de la educación, se pretende aumentar la oferta escolar mejorando la calidad y la eficacia del sistema.

Con respecto a la sanidad, el Gobierno ha señalado como líneas prioritarias: mejorar el acceso de la población a la asistencia sanitaria, relanzar el funcionamiento de los principales hospitales y de los programas más urgentes como campañas de vacunación.

También se han previsto acciones en los ámbitos de agua y saneamiento, inseguridad alimentaria, residuos sólidos y cultura y medios de comunicación, con el fin de combatir la precariedad de las condiciones de vida de una parte creciente de la población que ha alcanzado un nivel crítico de vulnerabilidad.

El Gobierno provisional deberá, a partir de un diálogo nacional ampliado, proceder a definir la agenda de desarrollo a largo plazo, más allá del

CCI. De ahí el vínculo entre el CCI y la preparación de un *Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza*, que será competencia del nuevo Gobierno que salga de las urnas. Por lo que el CCI constituye un primer paso esencial al que deberá seguir una profundización y aplicación futura.

En definitiva, la elaboración del CCI, si bien basado en el modelo de *Needs Assessments* con antecedentes en otros países, constituyó, en el caso haitiano, un ejercicio único de apenas dos meses en el que el Gobierno asumió el liderazgo de los trabajos.

Marco de Cooperación Interino

- Cuatro ejes:
 - Garantizar la Gobernabilidad Política y promover el diálogo nacional
 - Reforzar la Gobernabilidad Económica y contribuir al desarrollo Institucional
 - Favorecer el relanzamiento económico
 - Mejorar el acceso a los servicios base
- Estructura de coordinación:
 - Coordinación Interna de la Administración de Haití
 - Coordinación entre donantes
 - Coordinación conjunta: Gobierno Provisional-Donantes
- Principales reuniones:
 - Conferencia de Donantes de Washington (julio 2004)
 - Reunión en Puerto Príncipe de Seguimiento de la Conferencia de Washington para la puesta en marcha de la estructura de coordinación entre donantes y contraparte haitiana: aplicación del CCI (septiembre 2004)
 - Reunión de Cayena (marzo 2005)
 - Reunión de Montreal (junio 2005)



Cuarta fase: Obtención de recursos

Una vez fijados los objetivos del Gobierno interino, se daban las condiciones necesarias para convocar una Conferencia Internacional de donantes en la que la comunidad internacional asumiera un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional. Para el éxito del proceso resultaba imprescindible la obtención de los recursos necesarios para la consecución de los objetivos establecidos en el periodo de transición.

En este sentido, los días 19 y 20 de julio se celebró en Washington la Conferencia Internacional de Donantes para Haití, organizada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas y la Comisión Europea.

Durante la Conferencia se analizó la situación del país, estableciéndose las posibilidades de cooperación en los *cuatro ejes básicos del proceso de reconstrucción* identificados por el CCI. Como señaló en el curso de la Conferencia el entonces Presidente del BID, Enrique Iglesias, «*el CCI muestra el compromiso del Gobierno de transición de crear un marco de acciones de construcción de la confianza (confidence building actions), que incluye medidas anticorrupción, instituciones democráticas estables y un amplio diálogo nacional que permitan a Haití avanzar por la senda del desarrollo sostenible*».

Durante las sesiones de trabajo, tanto las autoridades de Haití como la comunidad de donantes señalaron 1) la necesidad de atenerse a los objetivos concretados en el CCI, 2) resaltaron la importancia de que los donantes acordaran mecanismos de coordinación entre ellos y con el Gobierno y 3) resaltaron el papel que debía asumir el Gobierno liderando este proceso de reconstrucción, abriendo un proceso de diálogo nacional y conduciendo el proceso político hasta la celebración de elecciones a finales de este año.

El representante del Banco Mundial cifró en 924 millones de dólares el *gap* que se esperaba cubrir con los compromisos de fondos de los donantes, y que fue efectivamente cubierto *superándose la cifra de mil millones de dólares* (aproximadamente 1.400 millones de dólares), siendo los principales donantes el Banco Mundial, el BID, la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá (3), en una proporción de dos tercios de donaciones frente a un tercio de préstamos.

España anunció una contribución inicial de 6.4 millones de euros, susceptible de revisión futura, que incluía actuaciones en los ámbitos de gobernabilidad, seguridad alimentaria, agua y saneamiento, salud, educación, pesca artesanal y gestión y prevención de catástrofes. Estas actuaciones, todavía en fase de aceptación, identificación y formulación, se enmarcarían en los ejes de cooperación identificados por el CCI.

(3) Donaciones: 325 M\$US la UE, 230 M\$US Estados Unidos, 113 M\$US Canadá, 34 M\$US Francia, 6.6 M\$US España, 5 M\$US Suecia, 5 M\$US el Banco Mundial, 124.000 \$US Grecia, 40.000 \$US México.
Préstamos: 260 M\$US el BID, 150 M\$US el Banco Mundial.

En definitiva, puede decirse que la comunidad internacional manifestó su apoyo al Gobierno de transición asumiendo un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional. Después de Washington, los principales cometidos del Gobierno de transición lo constituyen la puesta en marcha del CCI y la organización de las elecciones a finales de este año. Para lograr el primero de estos cometidos, la articulación de un mecanismo de coordinación de la ayuda constituye un elemento indispensable. Garantizar la seguridad a lo largo del proceso constituye el principal desafío.

Quinta fase: Mecanismo de coordinación entre Gobierno y Donantes

El éxito en la aplicación del CCI será tributario, en gran medida, de la puesta en marcha y del buen funcionamiento de mecanismos flexibles y eficaces de coordinación y seguimiento de la ayuda.

La aprobación de esta estructura de coordinación tuvo lugar en la reunión de seguimiento de la Conferencia Internacional de donantes de Washington. Este encuentro se desarrolló en Puerto Príncipe el 22 y 23 de septiembre de 2004. En el curso de la misma, se procedió a la aprobación de los mecanismos de coordinación. A pesar de que la reunión se celebraba apenas dos meses después de la reunión de Washington, en la misma se produjeron momentos en los que participantes lamentaban el grado de estancamiento después de la «euforia» de Washington y se pusieron ya de manifiesto ciertas discrepancias entre el Gobierno y las Agencias de cooperación.

Tres fueron los principios rectores establecidos que debían presidir la coordinación necesaria en la aplicación de la ayuda comprometida por la comunidad internacional. En primer lugar, el principio de apropiación y liderazgo del Gobierno haitiano en la aplicación del CCI, incluyendo la participación activa de la sociedad civil. En segundo lugar, el principio de no sustitución, mediante el recurso a mecanismos existentes, evitando estructuras superpuestas y favoreciendo el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Finalmente, el principio de armonización de prácticas entre los donantes, especialmente en lo relativo al desarrollo de capacidades y a la necesidad de evitar duplicaciones.

En cuanto a la estructura de coordinación propiamente, en la Conferencia de septiembre se estableció una diferenciación en tres niveles -Gobierno, donantes e interacción entre ambos- fijándose una serie de mecanismos para cada uno de ellos.

organismos internacionales. Entre sus funciones están la de asegurar el seguimiento, la evaluación y la coordinación de la respuesta de la ayuda internacional a las necesidades de Haití; proceder a la revisión periódica de la implantación del CCI en función de la evolución de la situación; y facilitar una respuesta rápida a las necesidades de ayuda de emergencia ante situaciones de urgencia.

Dentro del nivel de coordinación entre los donantes debe hacerse referencia también a la coordinación sectorial sobre el terreno, a través de *Grupos sectoriales*, que constituye el nivel operacional de las actividades. Cabe recordar que el CCI se encuentra estructurado en función de los distintos sectores y que los resultados se evalúan según un criterio sectorial.

En relación a la interacción entre Gobierno y donantes, la elaboración del CCI se realizó bajo el signo de la inclusión, del diálogo, de la puesta en común de los recursos nacionales y de los puestos a disposición por la ayuda internacional. El Gobierno hizo esfuerzos para que el proceso fuera lo más transparente posible y que los grupos de la sociedad civil contribuyeran en su elaboración. De ahí que se optara por una estructura conjunta de coordinación con un carácter tripartito. Esta concepción favorecería la credibilidad de los informes dotándolos de mayor legitimidad.

De esta forma, la interacción entre la parte haitiana y la comunidad de donantes, con el concurso de la sociedad civil, se realizaría a través de 1) un *Comité conjunto de coordinación de la aplicación y seguimiento del CCI-COCCI*- (con tres representantes gubernamentales, tres de la sociedad civil y seis de los donantes) y 2) de unas *Mesas sectoriales* en los diferentes ámbitos.

El *Comité conjunto* mantiene una visión global sobre el conjunto del proceso. Constituye un foro en el que los representantes de cada una de las partes implicadas podrán manifestar los progresos alcanzados, las dificultades encontradas, y en última instancia, rendir cuenta del estado de realización del CCI. De este modo su mandato incluye fijar las orientaciones y política generales para la coordinación de toda la asistencia a Haití y hacer recomendaciones para armonizar el ritmo de realización en función de las prioridades fijadas por el CCI, supervisando la utilización de los recursos anunciados. Su capacidad efectiva de coordinación dependería, en última instancia, del grado de apropiación y la disciplina mostradas tanto por la parte haitiana como por la comunidad de donantes.

Las *Mesas sectoriales*, por su parte, manteniendo una visión estratégica de conjunto, son responsables de la coordinación operacional de un determinado sector a fin de permitir una puesta en marcha rápida, racional, ordenada y eficaz de los programas y proyectos del CCI. Las mesas sectoriales conjugan dos imperativos: liderazgo y compromiso de los Ministerios concernidos y apoyo de la comunidad internacional. Están compuestas de un coordinador nacional designado por la parte haitiana, de un punto focal puesto a disposición por la comunidad internacional, de representantes del Gobierno, de los Ministerios y estructuras descentralizadas, de los donantes, de ONGs y de miembros de la sociedad civil. La mesa sectorial debe reunirse regularmente, a iniciativa y bajo la presidencia del coordinador nacional, que ejercerá las funciones de Secretaría con el apoyo del punto focal. Es responsabilidad de las distintas mesas coordinar el papel de los diferentes donantes en el plano sectorial y asegurar la coherencia de los programas y proyectos del CCI mediante la formulación de un plan de acción para cada sector, identificando los indicadores a alcanzar.

Meses después de la puesta en marcha de este mecanismo de coordinación el Gobierno de Haití planteó en reiteradas ocasiones su desilusión por lo que entendía era una tardanza excesiva en la ejecución de los programas. Igualmente y ante el deterioro de la situación de seguridad y el escepticismo o desencanto que parecía percibirse entre la población sobre el proceso electoral, varios países señalaron la necesidad de dar un impulso a la ejecución de la agenda de desarrollo.

La reunión de Cayena celebrada el pasado 18 de marzo a iniciativa de Francia, se convocó con el objeto de acelerar la ejecución de proyectos que permitieran a corto plazo aportar una perceptible mejora de la calidad de vida de la población, favoreciendo de este modo, un mejor clima social de cara al próximo proceso electoral. Sin embargo, no se pusieron en marcha nuevos proyectos ni nuevos recursos, sino que, en Cayena, los donantes se limitaron a reforzar y dar visibilidad a los proyectos en curso. En este sentido, se adoptó una *Agenda para Haití* con una lista de 380 proyectos y con un coste total de 775 millones de euros, a comenzar a ejecutar durante el año 2005. Estos proyectos se refieren a tres ámbitos: infraestructuras y relanzamiento económico, gobernabilidad, y acceso a servicios de base.

No obstante, si bien la reunión de Cayena cumplió sus objetivos de agilizar la ejecución de los proyectos definidos y de hacer más visible el

esfuerzo realizado por los donantes, no se logró la identificación de dos o tres grandes proyectos de ejecución inmediata y gran impacto social, que, mejorando las condiciones de vida de la población, contribuyeran a mejorar la percepción del papel que desempeña la comunidad internacional y a favorecer, en última instancia, la credibilidad del Gobierno provisional ante la importante cita electoral de finales de año.

Tampoco se lograría en la reunión de Montreal, convocada por Canadá el 16 y 17 de junio a fin de remotivar a la comunidad internacional sobre la necesidad de desbloquear los fondos prometidos al país.

Los debates de la reunión giraron en torno a tres áreas: seguridad, proceso electoral y aplicación del marco interino de cooperación. En el curso de la Conferencia se reiteró la necesidad de asegurar el establecimiento de un medio seguro y propicio para la celebración de las elecciones, así como garantizar una aportación continuada de recursos para la reconstrucción económica y social de Haití después del periodo de transición.

La Conferencia de Montreal sirvió para obtener información más precisa sobre el cumplimiento de los compromisos anunciados por la comunidad internacional. Según los datos proporcionados por los organizadores de la Conferencia se habían desembolsado 397 millones de dólares que, en relación con los 1400 millones comprometidos en Washington, suponen algo más del 30% y casi un 43% respecto al gap de 924 millones que identificó el Banco Mundial. También se publicaron unas cifras provisionales de desembolso total previstas para septiembre de 2006 que se aproximarían a los compromisos adquiridos en julio de 2004.

Se anunció a su vez el compromiso de desbloquear una suma adicional de 30 millones de dólares destinada a proyectos sociales de ejecución rápida en materia de creación de empleo en barrios marginales, *rentrée* escolar y profesionalización de la Policía Nacional de Haití. No obstante, en el caso de algunos donantes, como la Unión Europea, no se trataría de fondos adicionales, sino que formarían parte del compromiso anunciado en Washington.

EL PROGRAMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN

En este contexto de creciente participación de la comunidad internacional en la resolución de la crisis de Haití, España debía tomar la decisión de mantener su cooperación en los niveles testimoniales en los que la

había mantenido o implicarse más activamente. *En el momento de la caída de Aristide, nuestra cooperación se reducía a la financiación anual de una serie de proyectos de ayuda alimentaria*, sobre la base de un Convenio bilateral de seguridad alimentaria de 1997. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) mantenía abierta una Oficina Técnica de Cooperación en Puerto Príncipe pero no tenía un Coordinador Residente, responsabilizándose de la misma el Coordinador residente en República Dominicana. Consecuentemente, la participación de la Embajada en los foros de coordinación de donantes se reducía a lo indispensable.

Varios fueron los *factores* que condujeron a la decisión de reforzar nuestra cooperación con Haití. De un lado, en el contexto de creciente implicación de la comunidad internacional, resultaba difícil a España mantenerse al margen del esfuerzo por resolver la crisis política y de desarrollo del país más pobre de América. Más aún, cuando la toma de decisión coincidía con la llegada de un nuevo Gobierno que transformaba el Ministerio de Exteriores en un Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se anunciaba el compromiso de asignar mayores recursos a la financiación de la cooperación al desarrollo y un esfuerzo creciente hacia los países de renta más baja. Por otro lado, la decisión española de participar en la MINUSTAH también favorecía optar por un fortalecimiento de nuestra cooperación dada la voluntad de no restringir nuestro aporte a los meros aspectos de seguridad.

A estas motivaciones se sumó la voluntad claramente expresada por las autoridades de Haití, con ocasión de la visita que la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional realizó a Haití en julio de 2004, de reforzar en la política exterior del país su proyección latinoamericana como complemento, cada vez más necesario, a los tradicionales ejes de la política exterior haitiana.

Tomada la decisión de desarrollar nuestro programa de cooperación, resultaba necesario dotarse de instrumentos jurídicos y de recursos humanos y financieros. En lo referente a los *instrumentos jurídicos*, si bien el Convenio de seguridad alimentaria podía servir de base para los programas de desarrollo agrícola, la no publicación oficial por Haití del Acuerdo de Cooperación entre los dos países, impedía la celebración de una Comisión Mixta, necesaria para la tramitación de subvenciones de Estado. Para obviar este obstáculo se estudió la posibilidad de canalizar nuestra cooperación a través del acuerdo de cooperación entre España y el CARI-COM, al ser Haití miembro del mismo. Sin embargo, las reticencias del

CARICOM sobre la forma en que se produjo la salida de Aristide así como hacia el Gobierno de transición, desaconsejaron esta solución. Finalmente se optó por canalizar la cooperación a través de un acuerdo con el PNUD, para la ejecución de un programa conjunto entre España, el PNUD y Haití. No obstante, la publicación del Acuerdo de Cooperación entre los dos países el pasado 20 de junio en el *Moniteur* (Boletín Oficial del Estado haitiano) y la consecuente entrada en vigor del mismo, permitirá la celebración de Comisiones Mixtas y el inicio de una cooperación bilateral España-Haití a partir del establecimiento del nuevo Gobierno electo, favoreciendo en última instancia, un mayor impacto de la cooperación española.

Una vez definido el marco jurídico podía procederse a la *identificación de las prioridades geográficas y sectoriales*. Respecto a la prioridad geográfica, el proceso de consultas con el Gobierno haitiano llevó a la selección de los Departamentos del Sureste y del Centro, más la ciudad de Puerto Príncipe. Este área tenía para la cooperación española el aliciente de ser, en parte, vecina del Programa Araucaria (programa de desarrollo sostenible) que la AECI ejecuta en el suroeste de la República Dominicana, abriéndose con ello la posibilidad de un próximo programa binacional.



La zona seleccionada no coincidía con la zona en la que se encuentra desplegado el contingente español integrado en MINUSTAH, contrariamente a lo que ha sido la experiencia en Irak o en Afganistán por entenderse que en la caso de Haití, las condiciones de seguridad permitían que la selección de las zonas geográficas de presencia de la cooperación española y del contingente español siguieran su lógica propia y específica (inserción del contingente militar en función de las necesidades de MINUSTAH, e identificación de la zona prioritaria de cooperación en función de las prioridades consensuadas con el Gobierno haitiano)

La puesta en marcha del programa de cooperación exige, por otro lado, labores de identificación, formulación, gestión y seguimiento así como participación en reuniones de coordinación de donantes y de éstos con el Gobierno. A pesar del enorme esfuerzo que en tal sentido se desarrolló desde la Embajada, era necesario proceder a incrementar el número de recursos humanos adscritos a la Oficina de Cooperación, incluyendo el nombramiento de una Coordinadora General residente en Puerto Príncipe.

En este contexto, adquiere particular importancia la *inclusión de Haití en la lista de países prioritarios* de la cooperación española, en el nuevo Plan Director aprobado en enero de 2005 para los próximos 4 años. Su inclusión en la lista compromete a la elaboración de un Documento de Estrategia País para la cooperación española en Haití y una mayor asignación de recursos e instrumentos.

Respecto al contenido del Programa se optó por un triple criterio: (1) debería enmarcarse en las prioridades del CCI, (2) ser igualmente priorizados por las autoridades de Haití como área de cooperación para España y (3) tratarse de un sector en el que España pudiera llevar a cabo una adecuada función de apoyo. Respecto a este último criterio, la AECl procedió a repartir el CCI entre Ministerios e instituciones españolas susceptibles de cooperar en el programa y coordinó reuniones de trabajo en los que las diferentes instituciones españolas explicaron las áreas en las que podrían colaborar en llevar adelante el CCI. Posteriormente se realizaron las misiones de identificación en las áreas de desarrollo agrícola; agua potable, saneamiento y gestión de cuencas; educación; formación de la función pública; descentralización; microcréditos y desarrollo sostenible.

Este proceso ha conducido a un *esquema de cooperación en tres grandes ejes*: un primer eje centrado en la mejora de la gobernabilidad, a través del envío de un experto español en apoyo al Consejo Electoral Provisional;

apoyo financiero a la OEA para su programa de preparación de las elecciones en Haití; y financiación a la propuesta del Gobierno provisional de Haití y del PNUD de Diálogo Nacional para sentar las bases de unos acuerdos mínimos que hagan posible la celebración de las elecciones.

Por otro lado y siempre en este ámbito, España lleva a cabo dos programas de formación de funcionarios, uno de ellos destinado a mejorar las capacidades de los funcionarios para la formulación de proyectos de desarrollo del Ministerio de Planificación y de otros Ministerios con responsabilidad en la ejecución del CCI, y un programa para mejora de la gestión administrativa. El primero se lleva a cabo a través de la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER) y el segundo a través de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

También se apoyó la propuesta de «Escola de Cultura de Pau» que realiza a través de sus boletines un monitoreo de la situación en Haití incrementando de esa manera las capacidades de diagnóstico y decisión de la AECl.

En el ámbito de las necesidades básicas, España se concentra en un programa de acceso al agua potable, combinando la acción de la AECl- concentrada en zonas rurales- con el Ministerio de Comercio quien estaría dispuesto a llevar a cabo un programa de acceso al agua en la ciudad de Jacmel (Departamento del Sureste) a través de un crédito FAD/donación. Se trabaja complementariamente en gestión de cuencas, desarrollo agrícola y reforestación y se ha procedido a lo largo de este verano al estudio de una posible concentración de estas iniciativas en un programa de desarrollo sostenible en el marco del programa Araucaria de la AECl. Finalmente cabe señalar que también se está trabajando en la puesta en marcha de un programa de formación de adultos en el área educativa.

En lo relativo al fortalecimiento del tejido económico, en función de los resultados de la misión de identificación se pondrá en marcha un programa de microcréditos.

LA COOPERACION IBEROAMERICANA

Se ha llamado la atención, en diversas ocasiones, sobre el hecho de que una de las especificidades del proceso de reconstrucción de Haití, es la decidida participación latinoamericana en la resolución de la crisis.

Participación puesta de manifiesto por ser los países latinoamericanos los mayoritarios y los que más tropas aportan a la MINUSTAH, por detentar el mando de la misión un general brasileño y por ser chileno el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas.

Igualmente debería hacerse mención de los esfuerzos que los países iberoamericanos están haciendo por mejorar su coordinación y por ende el impacto de sus políticas de desarrollo en Haití. Son varios los países iberoamericanos que tienen programas bilaterales de cooperación al desarrollo en Haití, normalmente proyectos o asistencias técnicas, con frecuencia en colaboración con terceros países. Por otro lado y haciéndose eco de la voluntad del Gobierno de transición de fortalecer la dimensión latinoamericana de su política exterior, el Primer Ministro de Haití fue invitado a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Costa Rica en el 2004. Cumbre que dedicó parte de sus trabajos y discusiones a la crisis haitiana, y de la que emanó un comunicado específico sobre Haití en la que se invitaba a los países iberoamericanos a mantener su esfuerzo en colaborar con el desarrollo del país.

Complementariamente, varios países iberoamericanos iniciaron conversaciones para estudiar la viabilidad de coordinar sus programas de cooperación. Una primera reunión de reflexión tuvo lugar en Puerto Príncipe, en paralelo a la Reunión de Seguimiento de la Conferencia de Donantes de septiembre de 2004. Participaron en la reunión Argentina, Brasil, Chile y España y se consideraron las diversas fórmulas para coordinar sus iniciativas de cooperación desde el intercambio de información (así, España pondría a disposición de los interesados los resultados de las misiones de identificación que se estaban llevando a cabo), concentraciones geográficas o sectoriales, reparto de proyectos en un programa conjunto y finalmente, la posibilidad de proyectos de ejecución conjunta. La carencia de un sistema eficiente de cooperación iberoamericana, en proceso entonces de revisión, dificultaba la coordinación y conducía a fórmulas *ad hoc* hasta que el proceso de reforma en curso conduzca a mecanismos ágiles de cooperación iberoamericana. Posteriormente y después de varias reuniones, en la mayoría de los casos bilaterales, se celebró una reunión en Madrid a la que asistieron representantes de Brasil, Colombia, Chile, México y España, y en la que se aprobó un mecanismo transitorio para la mejora de la coordinación de los respectivos programas de cooperación. Según este mecanismo, un país seleccionado de común acuerdo ofrecería la labor técnica de recibir los proyectos de cada país y proceder a su reformulación para dotarlos de coherencia sectorial y geo-

gráfica con la actuación del resto. En este caso, es España quien a través de su Oficina de Cooperación en Puerto Príncipe ofrece ese servicio. El proyecto reformulado vuelve al país del que surgió y si en su nueva formulación es aprobado por éste se procede a su ejecución. Sobre la base de este proceso se están articulando en la actualidad iniciativas en el ámbito de gestión de cuencas y reforestación con Brasil y de acceso al agua potable con México, mientras Chile, Colombia y quizá Argentina propongan próximamente proyectos para su inserción en el programa. De esa manera, los países iberoamericanos complementan su cooperación con Haití dotándola de mayor coherencia e impacto.

VIRTUDES Y DEBILIDADES DEL PROCESO

A la hora de identificar *las virtudes* del proceso, no cabe duda de que la respuesta de la comunidad internacional ante la crisis institucional haitiana supuso el inicio de un proceso de apertura de Haití hacia el exterior tras años de aislamiento. Este reciente aislamiento se remonta al año 2000 cuando el supuesto apoyo electoral proclamado por Aristide en las elecciones presidenciales de ese año (91,8%) no fue reconocido por la oposición política ni por la comunidad internacional, ante una participación que apenas sobrepasó el 10% del electorado. El golpe de estado de 2001 contra Aristide en el que la OEA denunció complicidades oficiales significó el inicio del aislamiento internacional. Los principales proveedores de fondos bilaterales procedieron a la reducción, reorientación o congelación de su cooperación (caso de la Unión Europea en aplicación del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú y de Estados Unidos). La acumulación de pagos atrasados y la ausencia de Parlamento para ratificar los préstamos condujeron a la congelación también de la ayuda multilateral. El Estado comenzó a debilitarse al tiempo que se multiplicaba el recurso a malas prácticas del Gobierno.

De ahí que pueda apreciarse que esta renovada implicación de la comunidad internacional constituye un aspecto positivo del proceso y un factor importante para el éxito del mismo. En este sentido resulta de vital importancia que este compromiso de acompañar a Haití se prolongue el tiempo necesario a diferencia de experiencias pasadas, a fin de garantizar la consecución de los objetivos perseguidos.

Otra virtud la constituye, por su novedad, la existencia de nuevos actores en el seno de esta comunidad internacional que acompañan a Haití en

su proceso de reconstrucción. Nos estamos refiriendo a los países de América Latina, que, como se ha apuntado en el apartado anterior, se han convertido en los principales contribuidores de tropas de la Misión de Naciones Unidas, dando, en consecuencia, carácter regional a la misma. Resulta altamente significativo este compromiso que los países iberoamericanos han asumido de contribuir a la estabilización política y reconciliación haitiana según se señaló expresamente en la Declaración de la reunión del Grupo de Río que tuvo lugar en noviembre de 2004. En el curso del encuentro el Presidente Lula da Silva afirmó que «*la tarea de mejorar la situación en Haití constituía la responsabilidad de todos los países de la región*».

Un tercer elemento favorable al avance del proceso es la existencia de un montante elevado de recursos financieros gracias a los compromisos asumidos por los donantes. Como decíamos, la Conferencia de Washington constituyó un éxito a la vista de los recursos conseguidos, capaces de cubrir las necesidades identificadas por el CCI.

Finalmente, cabe resaltar la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre Gobierno y donantes, respetuoso con los principios de apropiación y protagonismo por las autoridades nacionales, en el marco del contenido de las Declaraciones de Roma y de París.

A la hora de resumir las *debilidades* del sistema cabe diferenciar entre 1) las debilidades externas al sistema de coordinación y ejecución puesto en marcha; 2) debilidades inherentes a estos mecanismos; 3) y, finalmente, dificultades derivadas de la interacción entre los dos procesos en marcha, el político y el de desarrollo.

En lo relativo a las debilidades externas, queda claro que la principal de ellas es la relativa al *clima de inseguridad* prevaleciente en el país. La ejecución de los programas y proyectos previstos para combatir la precariedad socioeconómica del país, aparece condicionada por la evolución de la situación de seguridad. En los últimos meses (desde mayo de 2005) se ha producido un serio recrudecimiento de los actos de violencia en el área metropolitana y, en general, la seguridad y la situación socio-política se han deteriorado en Haití. La ofensiva llevada a cabo por los *chimères* (4) y las bandas armadas que en su mayoría se proclaman partidarias del ex Presidente Aristide, siembran el terror en la capital alterando la norma-

(4) Milicias institucionalizadas por Aristide a finales de 2003 cuando empezaba a perder apoyo popular para contener toda veleidad de contestación.

lidad y afectando a la actividad económica. Las Naciones Unidas mantienen el nivel TRES de seguridad en Puerto Príncipe y en el resto del país, habiendo algunas Embajadas como Estados Unidos o Canadá repatriado a las familias y personal no esencial, recomendando a sus nacionales que no se desplacen a Haití e instando a los residentes en este país a replantearse su estancia.

A las acciones de estas bandas armadas, se suman las demostraciones de fuerza de los ex militares (que reclaman el restablecimiento del Ejército disuelto por Aristide), así como los actos de criminales y grupos ligados al narcotráfico. Todo ello pone en cuestión la autoridad del Estado, autoridad que no llega a extenderse sobre la totalidad del territorio. (5) El vacío de poder en las regiones del centro y de la franja norte, o incluso en algunos barrios de la capital, ante la escasa presencia de la Policía Nacional de Haití, lo suplen fuerzas locales que van desde partidarios del anterior Jefe de Estado hasta las ex Fuerzas Armadas y sus simpatizantes.

Los factores que explican la situación de inseguridad son:

1. La exclusión social y pauperización de una mayoría de la población cuyas condiciones de vida no han mejorado. A la falta de suministro de servicios básicos como la electricidad o la recogida de basura, se suma el malestar fruto de la subida de precios y la ausencia de cualquier signo de recuperación económica.
2. Debilidad del Estado de Derecho, ante las deficiencias en el sistema judicial, el problema de la impunidad y las violaciones de derechos humanos. La Policía Nacional de Haití, institución tradicionalmente politizada y acusada de corrupción, carece a su vez de los medios humanos y materiales necesarios para combatir la inseguridad, estando algunos de sus miembros implicados en actos delictivos y abusos de derechos.
3. La oleada de violencia desatada por las bandas armadas partidarias del ex Presidente Aristide, enmarcada en la denominada «operación Bagdad» lanzada el 30 de septiembre de 2004. Este estallido de violencia ha conducido al asesinato de civiles y policías (6) y la destrucción de bienes públicos y privados, sembrando el terror e impidiendo el normal funcionamiento de las escuelas y comercios

(5) Spoiling Security in Haiti. International Crisis Group, Mayo 2005.

(6) A 29 de junio de 2005, los datos estimatorios de MINUSTAH apuntaban a 450 muertes de civiles y 55 de policías desde el 1 de octubre de 2004. Por su parte, la Misión de Naciones Unidas ha sufrido 3 bajas y 22 heridos por impactos de bala desde su inicio en junio de 2004.

en gran número de barrios de la capital que se constituyen en zonas «sin ley» controladas por estas bandas. El masivo recurso al secuestro estos últimos meses como mecanismo de autofinanciación de las bandas añade un factor más de desestabilización de una sociedad desvalida, cuyas clases pudientes han empezado a abandonar el país, cerrando sus negocios y desplazando al extranjero sus activos financieros.

4. Tensiones políticas que persisten bajo la superficie de un cuerpo político fragmentado de unos cincuenta pequeños partidos de legitimidad limitada.
5. Las reivindicaciones todavía no resueltas de los ex militares, que disponen de armas y acceso a financiación. En gran número de ciudades, los ex militares siguen patrullando por sus calles, reafirmando «el papel» que desempeñan en el mantenimiento del orden. Louis Joinet, el experto independiente sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas, lo ha definido como una táctica para legitimarse haciéndose necesarios en sustitución de las instituciones del Estado desbordadas ante la generalización de la inseguridad.
6. La proliferación de armas que detentan los ex militares y los partidarios de Aristide. La operación de desarme constituye uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Ejecutivo, especialmente de cara al inicio del proceso electoral. La violencia desatada por los *chimères* pone de manifiesto la necesidad absoluta de proceder al desarme efectivo de todos los grupos armados ilegales.
7. La utilización del país como punto de transbordo de los cárteles colombianos con el corrosivo efecto consecuente que este hecho tiene en las instituciones del Estado. Se estima que del 10 al 15% de la cocaína que entra en Estados Unidos pasa por Haití.

Esas tensiones minan la posibilidad de lograr una mayor estabilidad institucional, necesaria para mejorar la situación actual y favorecer la eficacia de una política de cooperación al desarrollo.

Respecto a las debilidades internas al mecanismo de coordinación, no puede desconocerse que el funcionamiento del proceso lanzado en la reunión de seguimiento de 22-23 de septiembre de 2004, se ve afectado por una serie de dificultades. Con carácter general se considera que el CCI es un buen documento de trabajo si bien *cabe preguntarse, sin embargo, si a la hora de elaborar el CCI no debería haberse sido más realista en cuanto a los objetivos y prioridades realmente alcanzables en el*

período transitorio teniendo en cuenta, además, la urgencia de obtener resultados inmediatos. Cabe pensar si en una situación como la haitiana, (con un periodo de transición claramente marcado y de tiempo limitado, gravísimas carencias en necesidades básicas, debilidades insuperables en cuanto a la capacidad de respuesta y de absorción de las instituciones nacionales y necesidades imperantes de programas de impacto social inmediato) no se podría haber estudiado un programa de transición menos global, más centrado en obtener resultados sobre las bases de las premisas enunciadas, dejando para el Gobierno que salga de las elecciones, como en cualquier caso tendrá que hacer, la elaboración de una auténtica Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.

Por parte de los donantes, a la hora de dar cuenta de las debilidades que han aparecido en la ejecución del CCI, todos suelen hacer referencia a las *debilidades institucionales*. Si bien todos compartimos el principio de que debe ser el Gobierno el que lidere el proceso y que no deberían crearse estructuras paralelas, debiéndose trabajar con las instituciones existentes, lo cierto es que la aplicación de esos principios tropieza con el obstáculo de unas instituciones debilitadas por años de aislamiento y de fragilidad institucional, agravados naturalmente por la crisis política y de seguridad. Cabe preguntarse, consecuentemente, si el principio del liderazgo de las instituciones nacionales, manteniéndose siempre, no debe igualmente acompañarse de un diagnóstico respecto a las capacidades institucionales locales reales y una variedad de opciones adaptadas a cada nivel de capacitación.

Junto a la debilidad institucional puede señalarse que con toda probabilidad, el *número de mesas sectoriales* identificadas en la Reunión de Seguimiento resultó claramente exagerado, agravando así la debilidad institucional a la que nos referíamos anteriormente, y que habría sido más operativo un número más reducido de las mismas, facilitando así la labor de liderazgo del Gobierno.

Existen igualmente problemas de descoordinación y falta de comunicación entre los puntos focales y los coordinadores nacionales de las mesas sectoriales, cuyas respectivas responsabilidades no son suficientemente asumidas en gran número de casos. En general, las mesas sectoriales no funcionan correctamente (salvo contadas excepciones como la de Educación o Sanidad), no cumpliendo su labor de coordinación de donantes/Gobierno de las actuaciones en el sector. En gran medida, este funcionamiento ineficaz deriva de la ausencia de un liderazgo que corres-

ponde asumir a los Ministerios sectoriales a través de los coordinadores nacionales. En consecuencia, las mesas sectoriales, llamadas a favorecer la permanencia del espíritu del CCI, en el que el liderazgo y la apropiación por parte del Gobierno con el concurso de la comunidad internacional permitirían alcanzar resultados convincentes, no producen resultados palpables.

Por su parte, las Unidades de Programación Sectoriales (UPS), en teoría responsables de la planificación sectorial y ejecución operacional en cada uno de los Ministerios, son en la práctica inoperativas o simplemente inexistentes. A ello se añade la ausencia de relación entre los niveles horizontales y verticales de coordinación. Parte del problema reside en la *falta de recursos financieros y humanos de los Ministerios en el marco de la debilidad institucional y una capacidad de absorción limitada que afecta a la Administración haitiana*. De ahí que resulte imperativo apoyar a las UPS, encontrar mecanismos correctivos del sistema y fortalecer el Ministerio de Planificación dado su papel clave en el proceso de coordinación y ejecución de la ayuda internacional. En definitiva, resulta necesario apoyar a la parte haitiana a quien corresponde apropiarse del proceso de coordinación de donantes, liderándolo, a fin de que sea éste un mecanismo eficaz para la coordinación de la ayuda comprometida por la comunidad internacional. Como lo evidencia el caso haitiano, el fortalecimiento institucional vuelve a erigirse en pieza fundamental de toda política de cooperación al desarrollo que se quiera eficaz.

Adicionalmente, a los problemas derivados de la debilidad institucional y dificultades de absorción, cabe añadir los derivados de la *rigidez de los sistemas de identificación, formulación y ejecución de los organismos multilaterales y Agencias de cooperación* participantes en el proceso, rigideces que retrasan la llegada de los recursos financieros o la puesta en marcha de los programas.

En cuanto a la tercera categoría de dificultades, las derivadas de la interacción entre los dos procesos (el político y el de cooperación) en curso en Haití, y en clara relación con la debilidad institucional a la que hacemos referencia, cabe señalar la dificultad que puede presentar para una administración débil conducir en paralelo los dos procesos, optando finalmente por concentrar sus esfuerzos en uno en detrimento del otro. Así, en el momento actual, *la agenda política ha pasado a un primer plano, quedando relegado en el programa del Ejecutivo el objetivo de la ejecución del CCI*. Este hecho se puso de manifiesto en la reunión del COCCI

del pasado mes de junio, en el que los temas de seguridad y elecciones pasaron a engrosar los principales puntos de la agenda. Apenas se abordaron las dificultades por las que atraviesa el proceso de coordinación de donantes, sin que ello fuera óbice para que desde la Administración Alexandre/Latortue se pidiera la aceleración en el desembolso de la ayuda de cara a favorecer las condiciones de vida de la población, motivándola de este modo a participar en los próximos comicios.

Si puede señalarse que el Gobierno de Haití relega en el orden de sus prioridades la ejecución del programa de desarrollo, igualmente puede afirmarse que algunas de las decisiones de la comunidad internacional pueden conducir, a un debilitamiento de este proceso de coordinación. En tal sentido, la iniciativa de celebrar la Reunión de Cayena en la que el Gobierno interino y la comunidad de donantes se reunieron de nuevo para analizar la evolución de la situación en Haití y la identificación de un paquete de proyectos de impacto inmediato podría leerse como una cierta expresión de desconfianza hacia el proceso de coordinación que conjuntamente se había puesto en marcha.

Cabe concluir, finalmente, que los estados fallidos están pasando a ser considerados tanto en el ámbito de la Academia como en el de los Ministerios de Política Exterior como los retos principales en el ámbito de la seguridad internacional. Su tratamiento requiere no sólo de intervenciones puntuales destinadas a restablecer la seguridad y la estabilidad sino que implican, a su vez, acciones necesarias para garantizar el desarrollo socioeconómico y la estabilidad institucional, lo que debe conducir a nuevas agendas y prioridades de política exterior en la que se coordinen los enfoques de seguridad y de desarrollo sobre la base de diagnósticos compartidos. En este proceso de reflexión sobre modelos y prácticas, la experiencia de Haití para los países que participan en el doble esfuerzo político y de desarrollo, resulta especialmente significativa como experiencia de coordinación con autoridades nacionales y con otros donantes, de integración de estrategias de seguridad y desarrollo y de creación de mecanismos de coordinación con los países iberoamericanos.

CAPÍTULO SEXTO

MISIONES DE PAZ EN CENTROAMERICA Y HAITI. PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

MISIONES DE PAZ EN CENTROAMERICA Y HAITI. PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

Por PEDRO PÉREZ SEOANE GARAU

«Los riesgos son elevados –sobre todo para los Haitianos, pero también para nosotros–. Hacerlo bien esta vez requiere hacer las cosas de otro modo. Sobre todo, requiere mantener el compromiso a largo plazo de la atención y los recursos internacionales.» (1)

Esta era la clave que proponía, para hacer frente a una crisis que deviene recurrente, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, a los pocos días de confirmarse el exilio del Presidente Aristide y que puede servir de reflexión introductoria a este apunte. Es mucho lo que está en juego para la ONU, para la comunidad internacional. Una comunidad internacional que puede que esté preparada para la amenaza armada, pero en este caso la amenaza para la seguridad no se materializa en forma de costosas y sofisticadas armas, sino muy al contrario, viene revestida de miseria y desasosiego. Porque no olvidemos que la amenaza para la seguridad internacional no es en este caso la violencia desencadenada en la pequeña isla; a pesar de las vidas que se está cobrando, ésta es sólo un corolario de la verdadera amenaza: el estado en descomposición, el no-estado.

Ante ese panorama, y tras la lectura del riguroso análisis efectuado en los artículos precedentes, ya podríamos adelantar una conclusión que sirve además de telón de fondo a los párrafos que siguen: cuando se trata,

(1) En el *Wall Street Journal* del 16 de marzo de 2004.

como en este caso, de poner fin a una situación de desgobierno y caos, a las Fuerzas Armadas sólo les corresponde jugar un papel instrumental, necesario pero instrumental de igual modo, esencialmente distinto al que se les requiere en los conflictos «convencionales» y para el que están principalmente adiestradas. Por eso es conveniente recordar que a pesar de que en muchos casos, son las fuerzas armadas las que acaparan la atención y el protagonismo, el peso de la responsabilidad del éxito o el fracaso de una misión de paz de las Naciones Unidas como la de Haití descansa en los hombros de otros muchos actores.

ANTECEDENTES

Tradicionalmente, uno de los componentes básicos de la política exterior española se ha centrado siempre en Iberoamérica, especialmente en aquellos países del continente americano que mantienen rasgos más hispanistas (2). Un elemento de esa política exterior ha sido, y es, la participación española en los asuntos de seguridad de esa zona del globo. Aunque la cooperación en materia de seguridad abarca múltiples aspectos interdependientes y sólo puede ser eficaz si se acomete de forma multidisciplinar, el alcance de este capítulo no pretende ser tan ambicioso y se centrará en la participación militar española en las misiones de paz en Centroamérica y en Haití en particular. No obstante, y debido precisamente a la interdependencia aludida, serán obligadas algunas referencias a aspectos conexos, no estrictamente militares, sin las cuales sería muy difícil acercarnos a la realidad de los conflictos centroamericanos.

Por lo que a MINUSTAH respecta, la complejidad del mandato de la misión hace que tampoco sea conveniente analizar la participación del componente militar aisladamente, y creemos que algunas referencias a la parte civil y policial y demás actores ayudarán a contextualizar el ámbito de actuación y la participación del componente militar desplegado en Haití.

Como enseguida veremos, España se ha involucrado en misiones de paz en el continente americano desde que éstas aparecieron en escena. Al igual que entonces, España es ahora uno más de los actores que participan en la solución de esta tragedia centroamericana llamada Haití. Por

(2) El propio Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación las tilda de «ámbito privilegiado de nuestra acción exterior» en *Una Nueva Política Exterior para España*, de Miguel Angel Moratinos, Política Exterior 99. Mayo/Junio 2004. pag. 67.

eso conviene comenzar con una visión retrospectiva del papel español en aquellas primeras misiones de paz en Centroamérica. Pero ya desde ahora debemos precisar que aunque aquellas misiones de la década de los noventa presentan algunos rasgos similares con la actual de Haití, el parecido es más aparente que real. Tampoco la participación de militares españoles en calidad de observadores es comparable, en términos operativos, con el despliegue de una unidad como la que está presente en Haití.

España comenzó su andadura por las operaciones de paz propiamente dichas (3) en el año 1989. El 3 de enero de ese año partían los primeros observadores militares que participarían en la UNAVEM I, Misión para la Verificación en Angola de la retirada de las tropas cubanas allí establecidas. La misión fue un éxito y en mayo de 1991 se firmaron los Acuerdos de Paz de Estoril, entre el gobierno angoleño y la guerrilla de UNITA, que ponía fin a la guerra civil que había azotado al país africano durante 16 años. Sin solución de continuidad, se lanza la UNAVEM II para *«verificar el efectivo alto el fuego y supervisar la actuación de la policía angoleña durante el proceso de transición»* (4). A los seis oficiales españoles procedentes de la UNAVEM I se unieron otros nueve para completar un total de quince observadores en la segunda misión en la que participaron otros 23 países. Posteriormente, tras la no aceptación por parte de la UNITA de los resultados electorales la situación se desestabilizó de nuevo y obligó a prorrogar la misión. España redujo su contingente a cinco observadores y finalizó luego su participación a finales de 1993.

Casi simultáneamente con la anterior (abril de 1989), arrancaba la segunda misión con participación española, el Grupo de las NNUU de Asistencia a la transición en Namibia, UNTAG, para colaborar a *«asegurar la rápida independencia de Namibia a través de elecciones libres»* (5). La participación española aquí fue muy destacada, pues además del numeroso personal se llegaron a aportar hasta ocho aviones «Aviocar» y un «Hércules» de transporte. Sólo meses después, en noviembre, al amparo de la Resolución 644/1989 del Consejo de Seguridad comienza la operación ONUCA (Grupo de Observadores de las NNUU en Centroamérica) para *«verificar el cese de ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos*

(3) Los antecedentes españoles en este tipo de misión, no llamadas todavía operaciones de paz, se remontan a 1927 y se pueden consultar en «Operaciones de Paz», Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

(4) Resolución 696/1991 del Consejo de Seguridad de NNUU.

(5) Resolución 632/1989 del Consejo de Seguridad de las NNUU.

insurrectos y el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados». Esta misión representó un importante hito, no sólo por ser la primera misión en territorio americano, sino especialmente por el reto que suponía que la misión estuviese al mando de un General de las Fuerzas Armadas españolas. A los pocos meses del bautismo español en misiones de paz, ya teníamos más de doscientos militares participando y España estaba liderando una de ellas.

Tras el éxito de ONUCA, se continuó la participación en ONUSAL (1992-1995) para la verificación del respeto a los derechos humanos en El Salvador. Esta misión se inicia tras haber alcanzado las partes en conflicto, el gobierno y el frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, un acuerdo de paz y un compromiso de respetar los derechos humanos. Además de cinco oficiales de las FAS también se unieron a la misión cuatro guardias civiles y cuatro policías nacionales, además de diferentes expertos civiles. De nuevo, un general español asumía el mando de la misión que se prolongó hasta 1995.

Simultáneamente, en agosto de 1994 había arrancado también la misión de verificación en Guatemala, MINUGUA, en la que España también participó activamente, primero con seis observadores militares y posteriormente, en 1997, se incorporó personal de la Guardia Civil. A partir de ese año, el mando correspondió de nuevo a un General español.

En esa década de los 90 se produjo también la primera participación de España en una misión en Haití. Se trataba de la Misión de Naciones Unidas de Verificación de las elecciones de diciembre de 1990, llamada ONUVEH. Aprobada por una Resolución de la Asamblea General y a petición del gobierno provisional, consistía en el apoyo y la verificación de las elecciones presidenciales de las que resultó elegido el Presidente Aristide. La misión tuvo una duración de 3 tres meses y España aportó observadores procedentes de otras misiones en la zona.

Para completar todo el espectro de participación española, aunque ya fuera de la zona geográfica que nos ocupa, en la década de los 90 las fuerzas armadas españolas han participado en numerosas operaciones tanto de Naciones Unidas como en marco de la OTAN, la OSCE y la UE. Nuestros soldados han estado desplegados en los diferentes conflictos europeos: Bosnia, Chechenia, Kosovo, etc. y también en África, desde el Sahara hasta Mozambique en diferentes misiones de imposición de la paz, verificación, estabilización, supervisión de acuerdos y ayuda humanitaria.

OTRAS ACTUACIONES

Además de nuestra participación en las misiones de paz reseñadas, y por su especial relevancia, también procede dejar constancia de la operación de ayuda humanitaria «ALFA-CHARLIE» en Honduras y Nicaragua para paliar la catástrofe provocada por el paso del huracán «Mitch». La operación, iniciada en noviembre de 1998, tuvo una duración de tres meses y consistió en proporcionar asistencia médica e infraestructuras para rehabilitar las vías de comunicación que habían sido inutilizadas por el huracán.

En otro orden de cosas, España ha estado tradicionalmente involucrada con carácter permanente en actividades directa o indirectamente relacionadas con la seguridad del sub-continente americano. En coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Defensa establece Protocolos de Colaboración con terceros países con los que no mantiene una relación estructurada al amparo de Tratados Internacionales de Seguridad. Actualmente está en vigor el Protocolo con la República Dominicana y en fase final de negociación con Guatemala y Nicaragua. También en la zona existen con Méjico, Cuba, Venezuela y Colombia. Su alcance se limita actualmente a países de tradición hispana y por eso las relaciones con Haití han sido casi inexistentes en el ámbito de defensa y seguridad.

Por su propia naturaleza, estos Protocolos tienen un alcance limitado. En primer lugar se reducen casi exclusivamente al ámbito del Ministerio de Defensa que es quien los promueve, y en segundo lugar porque caen fuera de la esfera de las grandes estrategias. Su objetivo es afianzar las buenas relaciones entre fuerzas armadas, mediante procedimientos de intercambio de información, transparencia, colaboración en el adiestramiento y formación, acuerdos comerciales de armamento y participación en ejercicios militares. A través de las actividades desarrolladas al amparo de estos Protocolos, España ha colaborado en muchos casos a la transformación de las fuerzas armadas de estos países, no sólo en el aspecto puramente técnico, sino también en la transición a la «democratización» de las fuerzas armadas que algunos países han necesitado y que no ha sido siempre tarea fácil.

Creemos que todavía se puede y se debe progresar más en este sendero porque España tiene mucho que aportar a la seguridad de Iberoamérica y no debe renunciar a su papel de puente natural entre el

Viejo y el Nuevo Continente. Para ello se deberían intensificar las relaciones institucionales e incluso empezar a trabajar en mecanismos de consulta y elevar la cooperación a niveles político-estratégicos. La cooperación coyuntural y hasta la participación en las Cumbres Iberoamericanas pueden acabar siendo meros acontecimientos simbólicos de gran visibilidad pero poco operativos sino reflejan un entramado estable de interrelación como sí está sucediendo en las relaciones comerciales, donde España ha apostado seriamente por la región con inversiones millonarias, como lo demuestra el control del 40% del sector bancario.

En este sentido, se ha comenzado a hablar de la Fuerza de Operaciones de Paz Iberoamericana. Se trata de una iniciativa prometedora, que prueba la apuesta de estos países por una verdadera política regional de integración en materia de seguridad y defensa. Integración con la que ya soñara Simón Bolívar en 1826 cuando convocó el Congreso de Panamá con el deseo de crear la Gran Confederación Iberoamericana. El sueño bolivariano incluía la creación de un «*ejército mantenido por la Confederación independiente de las partes constitutivas*» de 60.000 hombres y una marina permanente iberoamericana y en el Tratado (que no llegó a ratificarse) ya se hablaba de un «*pacto perpetuo de amistad firme e invariable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las partes*». No se le puede reprochar el fracaso entonces de sus aspiraciones, pues ni la Sociedad de Naciones, ni después la propia Organización de las Naciones Unidas, ni tan siquiera la Unión Europea casi dos siglos después han sido capaces de materializar esa misma ambición. Curiosamente el actual *Headline Goal* de la UE tiene semejanzas, salvando las distancias, con aquel ejército confederado de 60.000 hombres que proponía Bolívar. No cabe duda de que si la iniciativa de la Fuerza de Operaciones de Paz Iberoamericana llega a buen término será un buen cimiento sobre el que asentar las bases de una política de seguridad integrada a la que aspiran los países de la zona; y España debe plantearse la conveniencia de su participación en la misma como parte integrante de su política exterior de seguridad y defensa. La Directiva de Defensa Nacional desde luego invita a ello, y la respuesta española a la petición de Brasil y Chile de nuestra participación en MINUSTAH puede interpretarse como un signo de querer adquirir mayores compromisos con la otra orilla del Atlántico.

La pertenencia de España a la OTAN y a la UE es una fuente muy valiosa de experiencia en el marco de la seguridad, no sólo desde el

punto de vista militar, sino también de mecanismos de gestión de crisis y consulta política. Se debería hacer un mayor esfuerzo por parte española para transmitir esa experiencia que ayude a consolidar y fortalecer los instrumentos autóctonos de la región Iberoamericana. Desde un punto de vista abstracto, se podría incluso llegar a decir que Iberoamérica nos lleva la delantera en materia de tratados de seguridad y defensa, no sólo por haber sido pionera, como ya se ha visto, en la concepción de un ejército supranacional, sino porque la evolución posterior ha producido unos tratados internacionales cuyo «texto» es comparable a la defensa colectiva de la misma OTAN o la cláusula de ayuda mutua de la propuesta Constitución Europea. Pero es más, los países de Centroamérica son un ejemplo para la superación del concepto clásico de seguridad, entendida ésta como seguridad estatal, y avanza hacia una llamada «seguridad democrática»(6) recogida en el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica suscrito en 1995. Este concepto comienza a elaborarse en Hispanoamérica a finales de los años 80 como alternativa a la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, donde predomina el bienestar social e «individual» sobre el Estado y las instituciones (7).

Se ha resaltado la palabra «texto» para significar que la eficacia de un Tratado Internacional no emana de su texto sino de la voluntad política de las partes contratantes. Es un problema de credibilidad, y la guerra de las Malvinas fue un ejemplo significativo del superior valor pragmático del pacto no-escrito entre Estados Unidos y su incondicional aliado británico, frente al «texto» del vigente Tratado Interamericano de Ayuda Reciproca (TIAR) que resultó poco menos que papel mojado para la aislada Argentina. Así pues, la praxis demuestra una mayor cohesión y «practicidad» de los Tratados occidentales de seguridad y defensa respecto a los correspondientes iberoamericanos a pesar de la casi coincidencia de sus textos, y es ahí donde España puede jugar su papel de puente aportando la experiencia europea y transatlántica de los instrumentos complementarios, económicos, políticos y militares, necesarios para reforzar la cohesión establecida en los tratados y dotarlos de la imprescindible credibilidad.

(6) En Europa se comienza a impulsar el concepto de «seguridad democrática» en la cumbre de Viena de octubre de 1993.

(7) Muy interesante resulta el análisis detallado de este Tratado-Marco en el estudio de Irene Rodríguez Manzano recientemente publicado en Monografías del CESEDEN nº 73. Ministerio de Defensa, Madrid octubre 2004.

EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES

Antes de centrarnos en MINUSTAH, y para poder enfocar adecuadamente la actual misión española en Haití es preciso partir del hecho de que existe una diferencia esencial entre esta misión de paz y las que le han precedido en Centroamérica, que se han reseñado en los antecedentes. MINUSTAH es la primera participación española en Centroamérica con un mandato de Naciones Unidas que, a diferencia de los anteriores, se ejecuta al amparo del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que ya da una idea de la complejidad de la misión debida a la precaria situación de seguridad en el país.

Efectivamente, las anteriores misiones partían de una situación muy diferente tanto en el aspecto político-institucional como en lo que a la seguridad se refiere, no sólo por el diferente grado de violencia presente en la zona, sino más bien por la diferente esencia del conflicto mismo y por la situación institucional del país intervenido. Sin querer entrar ahora en el análisis de la tipología de las operaciones de paz, que no es el objeto de este trabajo, sí es necesario apuntar que tanto las primeras misiones en África como las de Centroamérica, a pesar de su relativa complejidad, se pueden considerar más próximas a las «misiones de paz tradicionales». Se trata de misiones en las que se actuaba en un país en el que, a pesar de existir un conflicto sin resolver, había cierta voluntad política de las partes, pero sobre todo un Estado con medios institucionales suficientes para velar por la seguridad de las fuerzas de Naciones Unidas presentes en el terreno, aunque no por ello dejaron de aportarse fuerzas de seguridad propias de NNUU. Así pues, había unas partes en conflicto suficientemente diferenciadas e identificables, que solicitaban y consentían la intervención internacional y que de algún modo podían garantizar la seguridad física de los cascos azules; por todo ello la intervención de la ONU se hacía todavía al amparo de los procedimientos establecidos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas; aunque sería más preciso decir que eran operaciones del «Capítulo VI y medio» como ingeniosamente las llamaba el que fue Secretario General de las NNUU Dag Hammarskjöld y que se han venido considerando hasta ahora como operaciones «complejas».

Pero como decíamos, el grado de complejidad de MINUSTAH la sitúa en otro grado superior de intervención, complejidad que repercute en el proceso de decidir la participación, pero especialmente en el planeamiento y ejecución de la misión. Sin lugar a dudas se trata de una imposición

de la paz, coercitiva y por lo tanto bajo el paraguas del Capítulo VII. Analicemos entonces en dónde radican las diferencias que hacen de esta misión un caso aparte.

Conscientes de que es una artificialidad intentar reducir en simples comparaciones los parámetros que enmarcan cada operación de paz, pues cada una de ellas tiene sus peculiaridades que la hacen única, creemos que, no obstante, puede ser útil en este caso, aunque sólo sea a efectos académicos, resaltar unos referentes claves. Son dos los aspectos que interesa destacar para apreciar la diferencia. En primer lugar la situación política, tanto nacional como internacional, en segundo lugar el aspecto militar y policial o de estricta seguridad.

En el marco político, y tomando como ejemplo el caso de Centroamérica, el punto de partida era esencialmente distinto. Los países centroamericanos habían sufrido verdaderas guerras civiles durante lustros, en las que estaban en juego además los intereses geopolíticos y estratégicos característicos de la Guerra Fría (el tristemente famoso patio trasero de Estados Unidos). Desde la revolución cubana, el intervencionismo en la zona se había convertido en habitual moneda de cambio en la confrontación este-oeste y había enrarecido el ambiente de tal modo que quedó muy difuminada la línea divisoria entre los asuntos internos y la injerencia exterior. Los continuos vaivenes de una política exterior norteamericana más bien errática (8) favorecieron la escalada de violencia en aquellos países, hasta desembocar en una permanente situación de guerra. Pero hubo, y esto es lo que queremos resaltar, una seria reacción de la comunidad regional que fue la clave de la resolución del conflicto. El papel de la ONU fue secundario, aunque necesario también. Lo que sacó a Centroamérica de su estado de postración fue el proceso político que se inició en 1983 con el impulso del Grupo de Contadora, que sería luego el Grupo de los 8, y que allanó el camino para iniciar el Proceso de Esquipulas, que culmina finalmente en 1987 con el Acuerdo de Guatemala que pone fin a la guerra.

Fue la voluntad política decidida de los países de la región la que permitió que se alcanzase un definitivo alto el fuego, primero en Nicaragua en

(8) Así lo reconocía el propio presidente Richard Nixon: «*la política de Estados Unidos hacia América Latina desde la Segunda Guerra Mundial si bien ha estado llena de buenas intenciones ha resultado inadecuada, inepta, y lo peor de todo, ha sido prolija en caprichosas arrancadas y paradas*». Su libro *La verdadera Paz. Una estrategia para Occidente*. Planeta, Madrid, 1983.

1990, y luego en El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La intervención internacional, a través de las Naciones Unidas, se produce a posteriori para verificar y asegurar el cumplimiento del cese de hostilidades. Esto no significa que la tarea de los observadores y de las fuerzas enviadas fuese fácil, pero nada tiene que ver con el caso haitiano. El pobre Haití, pobre en el sentido más estricto de la palabra, ha sido, al contrario, abandonado a su suerte por sus vecinos. La comunidad de Estados Americanos (OEA y CARICOM principalmente) y la comunidad internacional en general han prestado solamente atención puntual *in extremis* como lo demuestra el actual estado de coma en que se encuentra el país. Estado al que se ha llegado ante la pasividad de una comunidad internacional atrapada en un peligroso círculo vicioso: nadie se involucra porque no se ve una salida fácil, y la evolución no es posible sin que se involucre la comunidad internacional.

En cuanto a la seguridad se refiere, consecuencia y causa a la vez de lo anterior es que la situación de caos e inseguridad en el país es muy superior a la que tenían que hacer frente en las misiones antes referidas. Por un lado, en Haití no hay partes tan claramente identificadas, las facciones y grupos incontrolados se cuentan por docenas; la corrupción alcanza cotas insospechadas y afecta a todos los estamentos sociales; la justicia ha devenido en «justicia haitiana» que es un eufemismo del bíblico «ojo por ojo»; la delincuencia se ha convertido en necesaria para comer y el crimen organizado va en aumento, el tráfico de drogas y armas es incesante y facilitado por la permeabilidad de las fronteras; en fin, los secuestros por rescate se producen a razón de 4 al día (según estimación de NNUU en el pasado mes de abril). La situación se hace insostenible cuando, para hacer frente a tanta barbarie, sólo se cuenta con una Policía Nacional de Haití (PNH) muy politizada, ineficaz y sospechosa de corrupción, que cuenta con menos de 2500 efectivos para una población de ocho millones y medio (lo que equivale a un agente por cada 3.300 ciudadanos) (9) y que carece de los medios adecuados; a lo que hay que unir la inexistencia de fuerzas armadas desde que fueron disueltas por el propio Aristide en 1994.

Así las cosas, la intervención de las Naciones Unidas en Haití era un caso de necesidad imperiosa, una *ultima ratio* ante el desastre que algu-

(9) Datos de agosto de 2004 obtenidos de las Directrices para MINUSTAH emitidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Servicio de Generación de Fuerzas de las NNUU.

nos califican de «más grave que el de la región sudanesa de Darfur» (10). No se trata pues ahora de culminar un proceso político exitoso con la aquiescencia de las partes como sucedía en las que, al amparo del capítulo VI, se pueden considerar «misiones de paz tradicionales». Las misiones actuales, y entre ellas especialmente la de Haití, son misiones mucho más complejas.

Un tercer aspecto colateral y técnico, pero que también supone una gran diferencia entre la presencia de observadores y el envío de un contingente militar, es el esfuerzo logístico exigido. En el primero de los casos, el apoyo logístico requerido es mínimo y se reduce casi a un problema administrativo. El apoyo logístico que se necesita para desplegar y sostener un batallón (especialmente cuando el país de destino no tiene la infraestructura necesaria, como en Haití) es, en cambio, una tarea compleja y muy costosa para la logística militar, en su planeamiento y en la ejecución.

Del examen precedente se puede extraer una importante conclusión: los antecedentes de la participación española en Centroamérica son sólo eso, antecedentes; no se pueden calificar de precedentes de nuestra participación en Haití, que es del todo peculiar. Por un lado, en el caso haitiano no se da la vinculación cultural que existía con los países del istmo centroamericano. Por otro lado, la participación se produce ahora en otro orden de magnitudes al enviar una unidad militar operativa para cumplir un mandato de imposición de la paz con el recurso a la fuerza.

Las misiones complejas

Así como las misiones de paz auspiciadas por Naciones Unidas que se han desarrollado bajo el paraguas del capítulo VI se pueden considerar en términos generales como exitosas, no se puede decir lo mismo de las exigen la imposición de la paz con el recurso a la fuerza autorizado por el capítulo VII de la Carta (11). La experiencia muestra que ese tipo de misiones, por su inherente complejidad tienden a prolongarse en el tiempo con la esperanza de alcanzar unos resultados que casi siempre son muy limitados y por lo tanto débiles, perentorios e insuficientes para la consolida-

(10) Palabras de Jean-Marie Guehenno, Subsecretario general para Operaciones de Paz de las NNUU, citado por Meter Heinlein en *Voice of America*, 28 de junio de 2005.

(11) La misión de Naciones Unidas en la crisis de los Balcanes, UNPROFOR, tras cuatro años de presencia tuvo que ser sustituida en 1996 por la IFOR, fuerza de implementación de la OTAN.

ción de la paz. Preocupado por una ineficacia que se estaba convirtiendo en crónica y hacía peligrar la credibilidad de las operaciones de paz, el Secretario General de las Naciones Unidas emprendió una profunda reforma y para ello encargó a un grupo de expertos, liderados por el embajador Brahimi, que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. El informe del grupo de expertos se presentó durante la Cumbre del Milenio y aglutina las lecciones aprendidas en las misiones ejecutadas hasta la fecha haciendo un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los elementos que conforman la decisión, el planeamiento y la ejecución de una operación de paz. Presenta soluciones y recomendaciones concretas para cada una de las disfunciones detectadas y la mayor parte de ellas han sido ya incorporadas a los procedimientos y organización de las operaciones o están en proceso de implementación. Una de ellas es, precisamente, el cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley, que ya se ha puesto en práctica en el diseño de MINUSTAH.

A pesar de la reforma en marcha, la participación en este tipo de misiones supone un gran esfuerzo humano y de infraestructura y para los países occidentales también un coste económico elevado pues la asignación de las Naciones Unidas no es suficiente para sufragar el estándar de vida de sus fuerzas armadas. No ocurre lo mismo con los países más modestos, a los que su participación les puede ser rentable, pues no sólo no tienen que suplementar las asignaciones de Naciones Unidas sino que además pueden beneficiarse del sistema de amortización del material militar empleado. Algo parecido sucede también con el balance político de la participación; la participación prolongada en una misión que no evoluciona rápidamente, que no ve resultados a corto plazo, produce un desgaste proporcionalmente mayor en los países occidentales que en los más modestos. A todo esto hay que añadir que países como Estados Unidos o Francia tienen serias restricciones a que sus fuerzas armadas operen bajo un mando militar extranjero. Por estos motivos no es común ver fuerzas armadas de los países grandes en este tipo de misiones y sí en cambio son habituales las de los países con fuerzas armadas reducidas y con responsabilidades internacionales muy limitadas.

La posición española en este aspecto es un tanto ecléctica. Inicialmente la participación española en operaciones de paz de NNUU fue numerosa en el ámbito de los observadores militares y aportó una valiosa experiencia a nuestras fuerzas armadas que empezaban a salir al exterior. Una vez supe-

rada esa primera fase que podríamos llamar de familiarización, se comenzó a participar (coincidiendo con la profesionalización de la tropa) con unidades militares en operaciones cada vez más complejas. Pero sobre todo a raíz del conflicto de los Balcanes, nuestra participación exterior se ha ido decantando hacia operaciones lideradas por la OTAN o la UE y dirigidas por tanto a las zonas de interés de ambas organizaciones, llegando hasta los lejanos Irak y Afganistán. Esta evolución podría hacer pensar que la orientación del esfuerzo del despliegue de unidades militares se iba a centrar en esas organizaciones, dejando que otros países, ajenos a ellas, centraran su actividad en las operaciones de NNUU. La participación española en MINUSTAH parece desmentir esta tendencia, si bien es verdad, que ésta se pueda deber a otros condicionantes puntuales que hayan influido en la decisión española y sólo sea entonces la excepción de la regla.

PARTICIPACION ESPAÑOLA EN HAITÍ

Habiendo ya contextualizado la situación general con sus antecedentes, en este epígrafe desarrollaremos la participación del contingente militar español en MINUSTAH, analizando el proceso de la decisión, el planeamiento y la ejecución de la misma.

La decisión

En el plano internacional, ya en enero de 2004, durante la celebración de la Cumbre Americana, una delegación conjunta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentaron al presidente Aristide una demanda de medidas urgentes relativas al orden público, el desarme y la reorganización policial (12). Ante el deterioro progresivo de la situación, el 2 de febrero el Consejo Permanente de la OEA requirió al Consejo de Seguridad de NNUU que «tomase todas las necesarias y apropiadas urgentes medidas para afrontar el deterioro de la situación en Haití» (13). Tres días más tarde se produjo el exilio del presidente en un avión fletado por los Estados Unidos y el recién investido presidente interino Boniface Alexandre solicita urgentemente, a través

(12) El llamado Plan de Acción Previo seguido del plan de aplicación, ya analizado en los capítulos precedentes y que tras ser aprobado por el propio Aristide, fue inmediatamente rechazado por la oposición. Según informe del departamento de estado de los Estados Unidos disponible en www.state.gov/r/pa/e/ei/bgn/1982.htm

(13) Resolución OEA/Ser.G CP/RES. 862 (1401/04) de 26 de febrero, 2004.

de su Representante Permanente en la ONU, la intervención internacional y autoriza la entrada de tropas en el país, que es aprobada por la ya conocida resolución 1529 del Consejo de Seguridad del 29 de febrero.

En la Fuerza Multinacional Provisional que se crea al amparo de esa resolución, y que inició de inmediato el despliegue de hasta 3600 efectivos, participan fuerzas armadas de Estados Unidos, Francia, Canadá (miembros del Grupo de los Seis, promotor del Plan de aplicación) y Chile. Es importante llamar la atención acerca del protagonismo militar que adquieren en estos primeros momentos tanto Estados Unidos como Francia que habían desempeñado papeles muy destacados en el desenlace final de la crisis ya que habían impedido cualquier iniciativa del Consejo de Seguridad para mantener a Aristide en el poder. Tanto es así que el propio CARICOM ha acusado a Estados Unidos de haber transgredido sus obligaciones emanadas de la Carta Democrática Inter-Americana al haber permitido la destitución por la fuerza de un presidente democráticamente elegido (14). Muchos se preguntarán el porqué de la retirada de sus fuerzas tras la participación en la Fuerza Provisional. ¿No era más lógica y consecuente su continuidad en la fuerza de estabilización de MINUSTAH como hiciera Chile? Las razones de la participación inicial de Chile, y la posterior de Brasil y Argentina, hay que buscarlas, entre otras, en la tradicional lucha que mantienen estos países por hacerse con el liderazgo del sub-continente americano, lo que justifica su compromiso a largo plazo; pero Francia y Estado Unidos, que tienen intereses más globales que regionales, tienen establecido como doctrina que sus fuerzas armadas no se ponen bajo un mando militar extranjero en misiones de paz de las Naciones Unidas. Esta misma estrategia practican habitualmente el Reino Unido y Alemania. Esto no quiere decir que ni Estados Unidos ni Francia se hayan desentendido de Haití, ambos países hacen cuantiosas aportaciones monetarias tanto directamente, como a través de la Conferencia de Donantes y despliegan gran actividad diplomática. Estados Unidos por su parte, también está trabajando en la reforma de la PNH de forma bilateral con el Gobierno provisional. Pero involucrar sus fuerzas armadas sobre el terreno es harina de otro costal, y Estados Unidos sólo lo hace habitualmente en operaciones nacionales, multinacionales y de la OTAN donde no tenga que ceder el mando de sus tropas.

(14) Informe acerca de la MINUSTAH: «*Keeping the Peace in Haiti?*» realizado por el Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge y el Centro de Justicia Global, Río de Janeiro y São Paulo, Brasil. Marzo 2005. Pag.9. En adelante será referido como *Keeping the Peace in Haiti?*.

La rápida intervención de los Estados Unidos también se justifica en este caso por su preocupación ante la amenaza de contingentes masivos de desplazados que pudieran abandonar el país centroamericano con destino a sus costas. De hecho, es significativo que la Resolución 1529 cuando determina que la situación constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional sólo mencione expresamente el riesgo de «*el flujo de personas hacia otros países de la sub-región*».

A España, que no había participado en la Fuerza Provisional ni en la Fuerza de Estabilización (MINUSTAH) que relevó a aquella el 1 de junio de 2004, le piden su participación Chile y Brasil que lidera la misión. A mediados de junio, durante la tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se celebra en México, el presidente Rodríguez Zapatero anuncia su deseo de enviar tropas a Haití formando parte de la misión de Naciones Unidas. El 21 de julio se recibe la invitación formal de la ONU para nuestra participación.

Se inicia así el proceso formal de la decisión en el que el participan decisivamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el de Defensa, a los que corresponde, tras la valoración política y militar, presentar conjuntamente la propuesta de participación al Gobierno. Esta propuesta incluye las condiciones generales de la misma y una previsión de la entidad de la fuerza a desplegar y su financiación. En este caso particular se introdujo un nuevo elemento que hizo dilatarse el proceso de la decisión, la participación conjunta solicitada por Marruecos a España. Tras las correspondientes consultas y negociaciones que resultaron más ágiles de lo que se preveía, finalmente el 10 de septiembre el Consejo de Ministros acordó el envío de un Batallón de Infantería de Marina de 200 efectivos al que se le uniría una Compañía del Ejército marroquí.

Planeamiento y despliegue

Decidida ya la participación española en el componente militar (ya se estaba participando en el político-financiero y el civil) arranca el proceso de planeamiento. La larga experiencia española en operaciones de paz ha facilitado el diseño de un depurado proceso de planeamiento que comienza con la Directiva del Ministro de Defensa, emitida el 16 de septiembre, que autoriza la participación de una fuerza de Infantería de Marina y contiene los elementos necesarios para que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) desarrolle el planeamiento militar de la operación. El proceso no es estrictamente lineal sino que a lo largo del mismo

se mantiene una recurrente interacción entre el nivel político y el militar hasta la conclusión del plan de operaciones.

Aunque el Acuerdo del Consejo de Ministros no se emite hasta el 10 de septiembre autorizando un despliegue máximo de 200 efectivos, el 30 de julio ya había ordenado el JEMAD comenzar el alistamiento de la fuerza y un reconocimiento previo de la zona como medidas preparatorias del planeamiento. A finales de agosto tiene lugar en Madrid una reunión de coordinación con representantes del Ministerio de Defensa de Marruecos, que había solicitado integrarse en el contingente español. A mediados de septiembre se destaca un equipo de reconocimiento a Haití para coordinar el despliegue con las autoridades de MINUSTAH y para seleccionar posible enclaves para el asentamiento del contingente Hispano-Marroquí. El día 27, el JEMAD emitió la correspondiente Directiva de Planeamiento para sus mandos subordinados. Dado el carácter confidencial de la Directiva no es posible desvelar detalles, pero contenía, entre otros, los siguientes elementos de la Operación bautizada con el nombre de «Mar Caribe»:

- Misión: «Contribuir al establecimiento de un entorno seguro y estable en HAITI y facilitar asistencia humanitaria mediante despliegue de Unidades militares integradas en MINUSTAH»
- Situación y evolución previsible
- Factores condicionantes
- Descripción de la zona de operaciones
- Estructura y composición de la fuerza: Un Batallón Hispano-Marroquí Tipo III (15)
- Reglas de enfrentamiento (ROEs)
- Relaciones de mando: El mando del Batallón correspondería a un oficial español y el contingente marroquí (de 164 efectivos de su Ejército de Tierra y Gendarmería) estaría bajo Control Táctico de éste.
- Normas de organización.
- Logística y apoyos.
- Previsión de relevos: Cada 4 meses.
- Acciones complementarias y de control.

Otro documento esencial para el planeamiento es el que emite el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NNUU

(15) Las características y capacidades de este tipo de Batallón se pueden consultar en el documento de Directrices, nota supra 9.

donde se contienen las directrices para los países que aporten unidades militares y las Reglas de Enfrentamiento generales para la misión.

Con el acopio del material necesario y el adiestramiento específico de la fuerza se dio por concluida la fase preparatoria y la Orden de Despliegue del Comandante del Mando Operativo Conjunto del JEMAD da comienzo a la fase de despliegue. Según lo planeado, el día 15 de octubre zarpa de la Base Naval de Rota el buque de asalto anfibio «Castilla» con la Fuerza Expedicionaria de Infantería de Marina al mando de un Coronel, denominada FIMEX-H-I, y formada sobre la base del Segundo Batallón de Desembarco y del Grupo de Apoyo de Servicios de Combate de la Brigada de Infantería de Marina con base en San Fernando, Cádiz. A la llegada del «Castilla» a la isla, el día 26 de octubre, se descarga el material de ingenieros desde la mar por medio de embarcaciones a Fort Liberte. Dos días más tarde comienza la descarga en el puerto de Cap Haitien del material y de un Trozo Avanzado de personal que se instala en la base provisional del Fuerte de Saint Joseph. Durante los días 1 y 2 de noviembre finaliza la descarga de todo el contingente e inmediatamente se comienza a realizar patrullas con los componentes del contingente chileno al que se iba a relevar en la zona. Finalmente, el día 7 se incorpora la agrupación marroquí, de 164 militares y gendarmes, a su llegada a Cap Haitien.

Durante ocho días se continua la familiarización con la zona de responsabilidad, se prepara la integración de la unidad marroquí y se gestiona el traspaso de funciones entre Chile y España, hasta que el 10 de noviembre se alcanza la Plena Capacidad Operativa y se produce la transferencia de autoridad sobre la fuerza del JEMAD al *Force Commander* de la MINUSTAH, el Teniente General Augusto Heleno Ribero del ejército de Brasil. España asume total responsabilidad de la zona asignada, comienza la fase de ejecución de la misión.

En opinión de los participantes en la operación, el planeamiento militar de la misma fue expedito y facilitó adecuadamente la ejecución solventando las preocupantes dificultades logísticas que se presentaron debido a la total falta de infraestructuras locales inherente a la situación que atraviesa el país.

Ejecución

La zona asignada a España es el departamento Noreste del país, fronterizo con la República Dominicana, con una extensión aproximada de

2500 Km². El departamento colindante por el oeste es el asignado a Chile y por el sur el asignado a Nepal. El Cuartel General está situado en Fort Liberte y el 18 de diciembre se trasladó de su base provisional a la base permanente «Miguel de Cervantes». Al componente marroquí se le ha asignado la parte occidental de la zona y tiene su base principal en Terrier Rouge y el puesto de mando en Fort Liberte a escasos metros de la Base Miguel de Cervantes. Se trata de un departamento muy montañoso y mal comunicado por caminos sin asfaltar, donde un camión emplea tres horas en recorrer una distancia de 20 Km. Dada la amplitud de la zona y las dificultades de desplazamiento, el día 31 de enero se estableció el destacamento permanente español «Lope de Figueroa» en la localidad de Ounaminthe, al sur de la zona de responsabilidad, en la frontera con la República Dominicana. Se eligió esta localidad de 64.000 habitantes porque su enclave facilitaba la tarea del control fronterizo y porque además en ella hay una gran concentración de ex-militares y desde allí operan también varias bandas armadas, entre ellas el grupo «Base 52».

Para llevar a cabo la misión encomendada que está enunciada en términos muy generales, fue necesario concretar los cometidos que corresponden a la parte militar de la MINUSTAH para llevar a buen término el mandato de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad (16) en sus tres vertientes: proporcionar un clima de seguridad y estabilidad, asistencia y apoyo al proceso político y velar por el respeto de los derechos humanos.

Estos cometidos se establecieron de forma general para la MINUSTAH y de forma específica para los Batallones de infantería y son principalmente (17):

- Proporcionar seguridad en las principales ciudades y sus alrededores
- Garantizar la seguridad de los emplazamientos e instalaciones clave
- Brindar seguridad a las principales vías de comunicación
- Disuadir a los grupos armados y evitar enfrentamientos
- Proteger el acceso a la infraestructura humanitaria
- Apoyar a la CIVPOL y a la PNH en las tareas de desarme
- Control de pasos fronterizos
- Proteger a las personas y bienes humanitarios del país

(16) Resolución del 30 de abril de 2004 que establece la MINUSTAH y que ya ha sido ampliamente comentada y extractada en los artículos precedentes de este cuaderno.

(17) Cfr. *Directrices* supra nota 9.

- Garantizar la seguridad y libertad de acción del personal de NNUU
- Proteger, en la medida de lo posible, a la población civil en sus enfrentamientos.

Veamos pues cómo realiza estos cometidos el Batallón español agrupándolos en cada uno de los aspectos del mandato.

Seguridad y Estabilidad

Es evidente que es en este campo donde se centra la principal actividad del componente militar de MINUSTAH ya que ha sido precisamente la grave situación de inseguridad y violencia que reina en el país la que ha obligado a la intervención de fuerzas militares al amparo del capítulo VII. Esto no significa que la responsabilidad del componente militar sea, en este campo, ni exclusiva ni excluyente; muy al contrario, tanto el componente militar como el civil-policial (CIVPOL) comparten responsabilidades y tareas en los tres aspectos del mandato, sin que se puedan establecer compartimentos estancos que irían en detrimento de la eficacia global de la misión. Es más, no sólo es imprescindible la actuación siempre coordinada entre los componentes de la MINUSTAH, sino que el propio mandato reitera la necesidad de coordinación de ésta tanto con el Gobierno Provisional como con la Policía autóctona, como no podría ser de otra manera.

Los colectivos que materializan la amenaza para la seguridad en la zona de responsabilidad española se pueden dividir en: bandas armadas y ex-militares (18). Aunque estrictamente la Policía (PNH) no puede considerarse una amenaza equiparable a éstos dos grupos, sí es un factor de riesgo influyente en el clima de seguridad. El riesgo de la PNH se debe a la falta de formación de sus efectivos que, desde la desbandada de febrero de 2004, han sido reclutados sin el suficiente control que garantice su preparación y su rectitud moral. Muchos de sus miembros son sospechosos de corrupción y se han visto involucrados en acciones donde se han empleado con excesiva violencia causando la muerte a personas inocentes, esto hace que no estén bien considerados entre la población, que prefiere la presencia de las fuerzas de MINUSTAH a la de «los hombres de negro», en alusión a la indumentaria que visten muchos de los miembros de la PNH.

(18) Existe además un tercer colectivo conflictivo que son los Chimeres del Lavalas, grupo muy violento y responsable de grandes disturbios pero que centra su actividad en los barrios de la capital y tiene escasas repercusión en la zona de responsabilidad española.

Entre las bandas armadas se encuentran desde delincuentes comunes hasta verdaderas mafias dedicadas al contrabando de armas y drogas, pasando por exaltados políticos, y son los causantes de actos de vandalismo, pillaje, emboscadas, linchamientos, asesinatos y violaciones.

Los ex-militares son el grupo más organizado y el que representa actualmente el principal problema para la estabilidad. Su situación es muy peculiar porque aunque las fuerzas armadas fueron oficialmente disueltas por el gobierno, mientras no se reforme la Constitución haitiana siguen teniendo el respaldo constitucional y su derecho a conservar las armas. Sea como fuere, existen de facto y tienen un gran poder y ascendiente sobre gran parte de la ciudadanía, especialmente en la zona norte del país. Aunque no mantienen una organización estable a nivel nacional, sí lo hacen de forma local y regional ejerciendo labores de seguridad en la sombra como pequeños «señores de la guerra» a cambio de tasas ilegales que cobran a los campesinos. Son un elemento clave en la tarea de pacificación y el pasado mes de marzo el Comandante de la Fuerza, General Heleno, dio la orden de que se les impidiese portar armas.

Los instrumentos que emplea el batallón español para neutralizar estas amenazas y llevar a cabo los cometidos enumerados anteriormente son: las patrullas en las principales ciudades y vías de comunicación, los puntos de control y observatorios en los caminos y pasos fronterizos, las patrullas de más de 24 horas en la zona montañosa del sur que son insertadas con helicópteros y escoltas de convoyes. Todos ellos cumplen con un primer objetivo marcado por el mando, que es la disuasión por la mera presencia, en la mayoría de los casos basta con esta presencia para prevenir la violencia y no es necesario hacer uso reactivo de la fuerza, pero no olvidemos que esta disuasión sólo es efectiva cuando el potencial agresor sabe de la firme resolución de hacer uso de la fuerza cuando sea preciso, según la legitimación emanada del mandato del Consejo. La capacidad militar no es suficiente sino va acompañada de la voluntad de ser usada, ambos sumandos, capacidad y voluntad, son imprescindibles para una disuasión creíble.

Y aquí radica una de las principales críticas de algunos sectores de opinión a las operaciones de las Naciones Unidas. Estas críticas sostienen que el lastre que impide el éxito de las operaciones de paz complejas y lo que hace que las misiones se prolonguen indefinidamente sin obtener resultados palpables es, unas veces el mandato excesivamente restricti-

vo, y otras la débil voluntad para ejecutar un mandato adecuado (19). ¿Es esto predicable de la MINUSTAH? En nuestra opinión, el mandato es suficiente y adecuado; por lo que respecta a la voluntad de su ejecución, creemos que la MINUSTAH ha dado pruebas de firmeza en sus actuaciones y no ha dudado en hacer valer la autoridad que le confiere el mandato haciendo un uso proporcional de la fuerza cuando ha sido necesario. Aunque no ha trascendido a los medios de comunicación, la operación llevada a cabo en la madrugada del 6 de julio en la capital para capturar a «Dread» Wilme fue una acción militar contundente que prueba la firmeza de voluntad de los participantes en MINUSTAH.

Después de esta breve digresión, volvamos a los instrumentos empleados en MINUSTAH y sus resultados. Para una mejor idea de la entidad de la actividad desarrollada mencionaremos las estadísticas de la FIMEX-H-I que estuvo en misión hasta el día 11 de marzo de 2005 en que se efectuó el primer revelo con los componentes de la FIMEX-H-II que se trasladó por vía aérea desde España (20). En los cuatro meses de permanencia se realizaron 1.137 patrullas, 25 helitransportadas y 60 patrullas de seguridad de más de un día de duración y se establecieron 440 puntos de control en ciudades y vías de comunicación. Además se realizaron varias operaciones conjuntas con la CIVPOL y la PNH para registrar enclaves sospechosos de almacenamiento de armas y cinco grandes despliegues denominados «Presencia Masiva» para hacer efectiva la presencia de la MINUSTAH en todas las localidades del área asignada. Por su parte, la FIMEX-H-II ha realizado 1540 patrullas (37 helitransportadas) y 520 puntos de control.

De los resultados de esta actividad se ha derivado un descenso gradual del nivel de violencia y de la inseguridad que sufre la población gracias a la mera presencia continua y a los controles aleatorios que disuaden a los transgresores. Pero también se han llevado a cabo requisas de droga y armas ilegales y varias detenciones, entre las que destaca la captura de Jean Robert, líder del grupo mafioso «Base 52», que se llevó a cabo en una operación impecable el 27 de diciembre de 2004.

Hasta aquí lo que se refiere a la seguridad pública, la protección de la población civil y del personal de NNUU y el apoyo a la PNH para restau-

(19) Este último, es el caso de la ácida crítica que se hace en el informe *Keeping the Peace in Haiti?*

(20) En este segundo contingente se ha reforzado el componente médico con la presencia de cuatro oficiales del cuerpo de sanidad de las fuerzas armadas.

rar el orden público y el estado de derecho. El balance en este aspecto es positivo, se ha progresado hacia un clima de seguridad que permitiría la transición del proceso político en marcha, esta es al menos la evaluación que hace el Secretario General en su informe sobre Haití del pasado 19 de mayo (21), pero también advierte que el mencionado progreso es frágil y el inminente proceso electoral supondrá un verdadero desafío. Resta sólo referirse a los otros dos elementos del mandato para el asegurar un clima de seguridad: la reestructuración de la PNH y la asistencia al programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). El primero de ellos corresponde más a la parte civil de la misión, se han creado células de investigación conjuntas entre CIVPOL y la PNH y todas sus acciones son coordinadas, pero la reforma de la PNH es lenta y esto preocupa al Consejo de Seguridad que en su última resolución (22) «urge» al gobierno provisional a llevar a cabo la necesaria reforma de la PNH para acabar con la impunidad y asegurar el respeto a la ley. Las relaciones de la PNH con las autoridades locales son casi inexistentes, y uno de los apoyos que ha dado la FIMEX-H en su zona ha sido el hacer de intermediario y forzar a ambas partes al dialogo y la negociación.

Pero sin lugar a dudas, lo más preocupante y delicado es el estancamiento del programa DDR. El desarme total y sostenido de todos los grupos armados, incluidos las mujeres y los niños asociados a estos grupos, y el control de armas son esenciales para afianzar los logros obtenidos en la pacificación del país. Como habíamos adelantado, es aquí donde entra en juego el delicado status de los ex-militares que se quedaron con las armas del ejército tras su disolución y la propia constitución protege su derecho a portar armas. El desarrollo urgente de ese programa DDR era responsabilidad del gobierno provisional, y el mandato de la MINUSTAH sólo incluye «la asistencia» al mismo, particularmente a la PNH. Desgraciadamente, había pasado casi un año desde aquel mandato sin que se hubiesen adoptado medidas efectivas al respecto. La pasividad de las autoridades nacionales no se ha visto compensada por una acción decidida de la MINUSTAH y esto ha sido duramente criticado en el, ya aludido, informe *Keeping the Peace in Haiti?* que acusa a la MINUSTAH de falta de voluntad y compromiso. En el sector español se ha dado especial importancia al control de los ex-militares desde el comienzo de nuestra presencia en Haití. Se ha dialogado permanentemente con ellos y se ha

(21) Documento S/2005/313 de la Secretaria General.

(22) Resolución 1608/2005 de 22 de junio en la que se extiende por seis meses más el mandato de MINUSTAH que expiraba el día 24 junio.

levantado un censo de 463 ex-militares, pero las relaciones no siempre han sido lo fluidas que debieran ser debido a la burocratización de las autoridades civiles de MINUSTAH en la capital. La coordinación entre los distintos componentes de MINUSTAH, que no era muy buena al principio, ha ido mejorando con el progreso de la misión.

A partir de marzo de este año se ha comenzado a requisar sus armas, no sin ciertas tensiones, lo que representa un significativo avance en el programa DDR por el que el consejo de Seguridad se felicita en su resolución 1608/2005 y urge al gobierno provisional a acelerar la ejecución del desarme total. El propio Consejo de Seguridad ha impulsado esta iniciativa en la visita de tres días que una comisión presidida por el embajador brasileño Sardenberg realizó al país el pasado mes de abril y al que le acompañó también un equipo del consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Ordenado el desarme de los ex-militares había que proceder a su puesta en práctica. Como era de prever, la tarea no iba a ser sencilla pues la constitución seguía amparando su derecho y no estaban dispuestos a entregar sus armas sin más; habría que negociar el desarme. Dada la regionalización de los grupos de ex-militares, la MINUSTAH en su conjunto no es capaz de una negociación a nivel nacional y el éxito depende casi exclusivamente de la capacidad negociadora de los mandos militares en cada una de las áreas de responsabilidad de cada batallón. En el caso español, se intensificó el diálogo, que ya era fluido, con su líder en la zona, Sanselot Thelusman. La negociación no estuvo exenta de incidentes, pero gracias a la habilidad negociadora de los mandos españoles se logró finalmente el acuerdo para la entrega pacífica de sus armas (23).

Se ha creado recientemente una Célula Conjunta de Análisis de Misión para una mejor coordinación, recopilación e intercambio de la información disponible entre los componentes militar, civil y policial de la MINUSTAH que resuelva las deficiencias sufridas hasta ahora. Este tipo de iniciativas se hacen eco de las mencionadas recomendaciones contenidas en el «Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz».

Proceso político

El protagonismo de este aspecto corresponde al componente civil de la misión y el papel del componente militar es dar apoyo y seguridad aun-

(23) Parte del acuerdo consistió en un programa de inversión regional de 30.000 \$ que el comandante del batallón español FIMEX-H-II había conseguido personalmente del director del programa DRR.

que el batallón español también desarrolla una importante labor a través de su célula de relaciones cívico militares (CIMIC). A través de la actividad CIMIC se ayuda a la reconciliación entre facciones y autoridades, se colabora con el Diálogo Nacional puesto en marcha desde el 7 de abril, y se asiste al Gobierno Provisional en la extensión de la autoridad estatal en todo el territorio. Pero la principal actividad está siendo actualmente la preparación de los próximos comicios que comienzan el 9 de octubre con las elecciones municipales y posteriormente las legislativas y presidenciales el 13 de noviembre, estando programada la segunda vuelta de las presidenciales el 18 de diciembre.

En la esfera internacional la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene un especial protagonismo en el apoyo al proceso electoral. La Misión Especial para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití de la OEA tiene asignado el cometido «*de asistir al Consejo Electoral Provisional en la preparación, organización y supervisión de las elecciones y de la proclamación de los resultados en cooperación con la MINUSTAH*» (24). Según este mandato, la OEA y la ONU firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU) para esta cooperación y se creó en Port-au-Prince el Programa de la OEA para la Asistencia Técnica Electoral en Haití asumiendo la responsabilidad de asistir al Consejo Electoral Provisional en la inscripción de electores. Esta tarea comenzó el 25 de abril en la ciudad de Gonaïves y debería haberse concluido el 9 de agosto de acuerdo con la legislación electoral, pero debido a la lenta progresión de las inscripciones el plazo ha tenido que prorrogarse hasta el 15 de septiembre con la previsión (muy optimista) de alcanzar al menos la cifra de 3,5 millones de inscripciones de un electorado de 4,5 millones (25). El presupuesto asignado al proceso electoral ha sido incrementado de 44 a 61 millones de dólares y la Unión Europea ha hecho una aportación de 10 millones de euros.

La aportación principal del componente militar español a este proceso consiste en proporcionar la seguridad necesaria a las oficinas oficiales de inscripción habilitadas en nuestra área de responsabilidad. Generalmente se trata de operaciones de vigilancia coordinadas con la CIVPOL y con la propia PNH y de operaciones de apoyo logístico cuando se requiere.

(24) Párrafo 2 de la Resolución AG/RES 2085 (XXXIV-O/04) de la OEA de 8 de junio de 2004.

(25) Una evaluación detallada del proceso de inscripción puede encontrarse en el informe trimestral del Secretario General de la OEA sobre la situación en Haití, el último publicado es el CP/ doc 4037/05 de 18 de mayo. A finales de julio sólo se habían inscrito un millón de electores (que representa el 22% del electorado) lo que da una idea de la dificultad del proceso y del escaso interés de la ciudadanía.

Ante la inminencia de las elecciones y en previsión de un incremento de la tensión a medida que se acerquen las fechas electorales, el Secretario General de NNUU solicitó al Consejo de Seguridad, en su informe del 19 de mayo, una extensión de la misión por un año y un incremento de 750 tropas militares y 275 policías. El Consejo de Seguridad sólo ha prorrogado la misión por otros 6 meses y sí ha aprobado el incremento temporal de MINUSTAH solicitado, hasta alcanzar un total de 7.500 militares y 1.897 policías durante el proceso electoral, tras el cual volverá a decrecer paulatinamente el número de efectivos. Pero el Consejo de Seguridad, consciente de la fragilidad de la mejora de la situación de seguridad actual y de la trascendencia para la estabilidad futura que tienen las elecciones, sabe que un incremento de las fuerzas militares y policiales sólo servirá para crear un espejismo de inestable seguridad si esas medidas no van acompañadas de otras de carácter económico. Por eso, el Consejo ha hecho un nuevo llamamiento a la comunidad internacional para que se acelere el desembolso de la ayuda económica prometida en las Conferencias de Donantes, sin la cual es imposible consolidar el progreso democrático por mucha seguridad que aporten los miles de militares y policías presentes. Así mismo, invita a las instituciones de Bretón Woods a analizar el mantenimiento de la deuda exterior y la posible aplicación de la iniciativa Países Pobres Elevadamente Endeudados al caso de Haití. (26)

Derechos Humanos

En este tercer y último pilar del mandato de la MINUSTAH también tiene el componente militar tareas asignadas. Por un lado colabora con las autoridades civiles en la prevención y persecución de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por cualquiera de los grupos presentes en el conflicto. Esta es una tarea también muy complicada porque, como se ha dicho, la PNH se ha visto involucrada en episodios de violación de derechos humanos y el sistema judicial está también bajo sospecha de politización y abuso de poder. El Gobierno Provisional tampoco está siendo muy diligente en la investigación de los abusos y las organizaciones internacionales de derechos humanos no cesan de denunciar la precaria situación de las víctimas. Uno de los problemas que más preocupa a la comunidad internacional es el de las encarcelaciones prolongadas más allá de lo permitido legalmente. Bajo la apariencia de actuar en

(26) Cfr. Resolución del Consejo de Seguridad 1608 (supra nota 22)

defensa del orden público, es habitual utilizar las detenciones como herramienta política contra los adversarios; el caso del ex Primer Ministro Yvon Neptune, que fue encarcelado en junio de 2004, es uno de los que ha acaaparado la atención de la comunidad internacional y ha requerido la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se puede destacar la iniciativa del batallón español que ha establecido estrechas relaciones con las agencias de Naciones Unidas que se dedican a este campo de actividad, como son *Civil Affairs* y *Human Rights*, a las que se les está prestando asistencia y apoyo cuando lo requieren.

Pero además, el batallón español, como hacen también otros países, desarrollan labores autónomas de ayuda humanitaria. Como ejemplo, la agrupación FIMEX-H-I hizo las siguientes actuaciones en su zona de responsabilidad durante los cuatro meses de su permanencia: reparto de toneladas de ropa, alimentos y medicamentos procedentes de España, construcción de pozos de agua potable e instalaciones eléctricas en Fort Liberte, construcción de vertederos, reparaciones de carreteras y atención a la población civil (especialmente infantil) durante todas las operaciones de presencia en la zona.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través del equipo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Port-au-Prince, también realiza actuaciones en el ámbito de la ayuda humanitaria y al desarrollo. Es una pena que no haya habido una mejor coordinación de la actuación española desde el primer momento. Inicialmente, las actuaciones de la AECI estaban dirigidas a proyectos a desarrollar fuera de la zona de responsabilidad del batallón español y durante meses la comunicación entre la Agencia y el batallón español fue prácticamente inexistente. Creemos que una mejor coordinación de esfuerzos, que concentrase proyectos AECI para el desarrollo en la zona española, sería beneficioso para los intereses de España y mejoraría las relaciones con la población civil de nuestra zona de actuación a la par que facilitaría las negociaciones a las que antes se ha hecho referencia; en definitiva aumentaría el valor añadido de la participación española en su conjunto.

Por último, en el seno de la MINUSTAH se ha creado una Unidad Conjunta de Investigación Especial para apoyar al Gobierno Provisional en la investigación completa y transparente de las violaciones de derechos humanos, especialmente los cometidos por los oficiales de la PNH (27).

(27) Cfr. Resolución 1608 (2005) del Consejo de Seguridad. Supra nota 22

Balance provisional

Cuando se escriben estas líneas ya se ha producido el segundo relevo del contingente de la Infantería de Marina española de Haití, la FIMEX-H-III está operativamente desplegada y asistirá al desenlace de las elecciones municipales de octubre. Ese será un primer momento de la verdad para poder evaluar la controvertida eficacia de la MINUSTAH, pero mientras tanto se puede adelantar un balance preliminar de la misma centrándonos en la aportación militar española.

En nuestra opinión, tras unos primeros meses de adaptación, la intervención de MINUSTAH ha ido evolucionando hacia un mayor compromiso del componente militar que ha mejorado sustancialmente el clima de seguridad en la mayor parte del país. Lejos todavía de haber logrado una situación estable y conscientes de las carencias que todavía perduran, se puede afirmar que en lo que a la seguridad respecta la MINUSTAH está en el buen camino; el proceso electoral va a ser posible gracias a la seguridad que garantizan las unidades militares. Tomando prestadas las palabras de Kennedy, si las Misiones de Paz no existieran habría que haberlas inventado para Haití.

Por lo que respecta a la participación española, el balance resulta positivo en múltiples aspectos. Es un orgullo para España estar aportando su esfuerzo para sacar a Haití a flote. El estar empeñados en la misma misión con Chile, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Guatemala es buena prueba de nuestro compromiso con los intereses de seguridad de Iberoamérica. Desde una perspectiva militar, la operación se ha desarrollado hasta ahora según lo planeado y se debe resaltar que esta ha sido la primera vez en la historia de las operaciones modernas que la Infantería de Marina actúa con total autonomía en una misión exterior sin el apoyo del Ejército de Tierra y hasta la fecha ha superado el reto con sobresaliente. Además, la integración de la unidad marroquí en el contingente español, que es una experiencia sin precedentes, está resultando positiva para las buenas relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países.

Antes de concluir parece lógico completar el análisis con algunos interrogantes que plantea la posible evolución de la situación. Por ello queremos llamar la atención sobre dos aspectos que a nuestro juicio merecen ser siquiera mencionados. El primero de ellos se refiere al esfuerzo operativo. Todo parece indicar que estamos ante una misión a largo plazo (el Secretario General de NNUU así lo ha repetido hasta la saciedad) y antes de que se cumpla un año de participación española ya habrá personal que vuelva a Haití por segunda vez. La Infantería de Marina tenía cuando

comenzó MINUSTAH un despliegue permanente en Bosnia, que sigue manteniendo. Además tiene que seguir atendiendo a los compromisos internacionales derivados de la OTAN y la UE, especialmente los de sus respectivas fuerzas de reacción. ¿Se ha llegado al límite del esfuerzo que puede soportar el personal? Evidentemente la respuesta es negativa, pero es muy probable que nos estamos acercando al mismo, y si es así, se corre el riesgo de que el desgaste moral y físico de nuestros soldados se deje notar en el ámbito de la retención y el reclutamiento en un futuro próximo. Esa consideración es válida incluso para la presente situación de relativa «tranquilidad» en nuestro sector asignado en Haití. Pero ¿qué pasaría si el nivel de violencia aumentase, incrementando el riesgo que corren nuestros soldados? Esta pregunta nos lleva al segundo de los considerandos.

Como hemos dicho, en comparación con los sectores del sur y especialmente el de la capital Port-au-Prince, en el sector del que España es responsable actualmente se respira un clima de relativa seguridad y donde no ha sido necesario emplear las armas (28). En los barrios de la capital, en cambio, los soldados de Brasil, Chile, Argentina, etc. se enfrentan asiduamente a situaciones donde ha sido necesario el uso de la fuerza y donde ya se han producido bajas. Partiendo de la base de que el mandato es el mismo para todos y de que el contingente español está bajo las órdenes del mismo mando, el General Heleno, al que se le ha transferido el control operativo, sería posible que se ordenase a nuestros soldados destacarse a zonas de mayor riesgo para reforzar a otros contingentes. Es conveniente recordar que la ayuda humanitaria es sólo una parte de la misión de la FIMEX, pero esta fuerza no ha ido a Haití a hacer carreteras ni a repartir calzado sino a proporcionar seguridad donde y cuando sea requerida. No se puede descartar entonces que el Comandante de la Fuerza nos requiera, al igual que ha hecho con unidades de otros contingentes, para participar en acciones puntuales en zonas «calientes». No hay duda de que nuestros soldados están preparados para eso, pero creemos que entonces el panorama de nuestra participación sería otro muy distinto, que quizás requiriese un nuevo análisis.

CONCLUSIÓN

Del mandato de la ONU para MINUSTAH se puede inferir que la vertiente militar desempeña un papel instrumental. Papel instrumental pero

(28) No queremos con esto restar ningún mérito al contingente español, que es sin duda directamente responsable del clima de seguridad que reina en su zona.

crítico a la vez ya que sólo es posible avanzar en el programa de paz si se dan las imprescindibles condiciones de seguridad en el territorio, y es precisamente el componente militar el responsable principal de aportar ese ambiente de seguridad sobre el que poder reconstruir una paz duradera. El mandato es lo suficientemente amplio para permitir a los participantes el cumplimiento de la misión, las fuerzas destacadas, en términos generales, también son las adecuadas (a pesar de sus carencias cualitativas y cuantitativas), pero el éxito o fracaso de la misión dependerá en mayor medida de otros elementos esenciales de carácter económico y político.

Transcurrido más de un año desde la puesta en marcha de la operación, el balance puede ser positivo pero sin ingenuo triunfalismo. En estrictos términos de seguridad, la situación actual, lejos de ser idónea, permitirá el desarrollo de las elecciones programadas para otoño. La extensión de la misión y el aumento de efectivos para el periodo electoral son señales alentadoras, pero el esfuerzo militar será baldío si los demás pilares de la misión no avanzan en paralelo; especialmente crítico resulta el lento progreso de la prometida ayuda financiera que está empezando a impacientar a muchos.

La misión de Haití se está convirtiendo en una prueba más para la credibilidad de la eficacia de la comunidad internacional para resolver crisis complejas en las que la principal amenaza para la paz proviene de la ausencia de Estado. Del exhaustivo trabajo del Grupo para Operaciones de Paz, al que ya nos hemos referido anteriormente, se podría extraer una conclusión: la clave del éxito está en el binomio capacidad-voluntad. La capacidad es abundante, lo que se pone a prueba ahora es la voluntad de los estados, voluntad que no debe flaquear ante las adversidades y que debe estar dispuesta a perdurar por el tiempo que sea necesario y que no se prevé breve.

Desde el punto de vista español, la participación de unidades militares en Centroamérica es una tarea muy distinta al envío de observadores de antaño y supone un mayor grado de compromiso con la paz y la seguridad del sub-continente. Si esto es así, ese compromiso se debe reflejar en los diferentes aspectos que abarca la seguridad, especialmente en los de carácter preventivo a los que España puede aportar su experiencia europea y trasatlántica, ejerciendo su papel de puente entre continentes.

El envío del contingente español FIMEX-H ha supuesto un punto de inflexión en la política de los últimos años de participación de nuestras fuerzas armadas en el exterior. Ha sido un reto para la Infantería de Marina

en su primera misión independiente en las operaciones modernas, y ha puesto a prueba una vez más la capacidad de despliegue y logística operativa de nuestras fuerzas armadas, que están operando simultáneamente en teatros europeos, americanos y asiáticos. Es innegable que la participación del contingente español ha contribuido a mejorar el clima seguridad de acuerdo con el mandato recibido. Y además tiene el valor añadido de la cooperación con las fuerzas armadas de otros países, y especialmente con el contingente de Marruecos integrado en la unidad española.

Comenzábamos, páginas atrás, recordando unas palabras de Kofi A. Annan, la doctrina de otro Secretario General nos servirá también para poner fin a estas reflexiones. En su «Consolidación de la paz y el desarrollo», Butros Ghali nos exhortaba:

La comunidad mundial tiene la obligación de redefinir y hacer realidad el concepto del desarrollo como solución a largo plazo de las causas fundamentales de los conflictos (29).

El subdesarrollo ha estado casi permanentemente presente como causa latente de los conflictos en los que España ha participado como integrante de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas; en África como en Centroamérica el éxito se ha debido siempre a la consecución de la «seguridad humana», no de la militar, Haití no es una excepción. Como irónicamente le dijo D. Emilio Castelar al General Prim durante un debate en las Cortes acerca de los presupuestos de defensa: «Para todo sirven las bayonetas, menos para sentarse en ellas!».

(29) Memoria Anual del Secretario General, Naciones Unidas; Nueva York, 1994.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:** **D. GUSTAVO SUAREZ PERTIERRA**
*Director del Real Instituto Elcano.
Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
Ministro de Defensa (1995-1996), Subsecretario de Defensa (1984-1990) y Secretario de Estado de Administración Militar (1990-1993).
Ministro de Educación y Ciencia entre 1993 y 1995.
Diputado por Asturias y Presidente de la Comisión de régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (1996-2000).
Autor de diversas publicaciones sobre la posición constitucional de las Fuerzas Armadas, sobre la objeción de conciencia, administración militar, justicia militar y enseñanza militar.*
- Secretario:** **D. JAVIER DE RAMOS DURANTEZ**
*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.
Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.*
- Vocales:** **DÑA. SONIA ALDA MEJIAS**
*Doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid.
Profesora-investigadora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, donde imparte clase en el Programa de Posgrado (Área Seguridad Internacional) y de Doctorado (América Latina).
Coordinadora del Programa de Investigación «La Administración de Defensa como Política Pública en América Latina» del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, ha desarrollado diferentes líneas de investigación sobre la realidad histórica y actual de América Latina.*

D. PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

Ministro Consejero, actualmente destinado en la Embajada de España en Bogotá.

Licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid (ICADE).

Ha estado destinado en las Embajadas de España en Mozambique y Asunción (Paraguay).

Consejero en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea Occidental en 1995.

Asesor Diplomático del Administrador de la Unión Europea para Mostar (Bosnia-Herzegovina) en 1996.

Subdirector General Adjunto de Asuntos Internacionales de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores (1997-1998).

Subdirector General de México, Centroamérica y Caribe. Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica (2002-2005).

Autor de varios artículos en la Revista Política Exterior, así como de numerosas monografías en el Instituto Español de Estudios Estratégicos y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa.

D. ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Doctor en Historia (1992) por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Profesor Titular de Historia Contemporánea (UNED, Facultad de Geografía e Historia).

Profesor de Historia Contemporánea de España en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

Diplomado en Defensa Nacional (CESEDEN, 2004).

D. CARLOS REY VICH

Coronel de I.M., destinado en el Mando de Operaciones del JEMAD.

Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y de Guerra Naval en Argentina.

Curso de Comando de los Royal Marines británicos.

D. RAFAEL GARRANZO GARCÍA

Ministro Consejero, actualmente destinado en la Embajada en Washington.

Ha estado destinado en las Embajadas de España en Guatemala, Italia y Chile.

En el Ministerio ha trabajado en las Direcciones Generales de Política Exterior para América del Norte y Pacífico así como en la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme.

Durante su estancia en Chile fue Coordinador de la Cooperación Española (AECI) y Director del Centro Cultural de España.

Subdirector de Cooperación con México, América Central y Caribe en la Agencia Española de Cooperación Internacional (2002-2005).

DÑA. MONICA COLOMER

Licenciada en Derecho por el Centro Universitario de Estudios Jurídicos C.E.U. San Pablo, Universidad de Valencia.

Ingreso en la Carrera Diplomática en 2003, estando actualmente destinada como Secretaria de Embajada, titular de la Segunda Jefatura, en la Embajada de España en Haití.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desempeñó los puestos de Jefe de Servicio del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Jefe de Servicio de la Unidad de Apoyo del Director General de Cooperación con Iberoamérica de la AECI.

D. PEDRO PEREZ SEOANE GARAU

Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada, destinado en la Representación Militar Española ante la OTAN en Bruselas.

Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y de Guerra Naval en Argentina.

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Curso de Altos Estudios Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI) de Madrid.

INDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	11
Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano	11
 <i>Capítulo I</i>	
HAITÍ: EL INTENTO FALLIDO DE CONSTRUIR UNA DEMOCRACIA SIN ESTADO	23
Introducción.....	23
Datos sobre la realidad Haitiana	24
— Datos generales de carácter étnico, social y económico	24
Perspectiva general de la historia reciente. Una historia política sin estado.....	27
— Un periodo inédito de estabilidad política en la Historia Haitiana. La dictadura hereditaria de la Dinastía Duvalier. De Francois Duvalier a Jean Claude (1957-1986)	30
— Origen y legitimidad del poder duvalierista. Presidencia hereditaria y todopoderosa, según las Constituciones del régimen	31
— Mecanismos de control del «Rey Sol del Trópico»: consenso y represión.....	32
— El final de los apoyos de la dictadura hereditaria con «Baby Doc» ..	35
— De la transición a la segunda presidencia de Jean Bertrand Aristide 1998-2004	36
— Los erráticos pasos hacia la transición democrática 1986-1989.....	37
— Las nuevas elecciones 17 de enero y la sucesión de dos golpes de estado, una renuncia a la presidencia y una presidencia provisional entre junio de 1987 y diciembre de 1990	40

	<i>Página</i>
— El nuevo Gobierno Provisional de Pascla-Troillot y la elección de J.B.Aristide (diciembre de 1990)	41
— La imposibilidad de encauzar la transición democrática, 1990-2004.....	42
— El Presidente sin presidencia (1990-1995). Los escasos meses de gestión y el golpe de Estado	43
— El golpe de Estado del 29 de septiembre de 1991 y las negociaciones para la vuelta de Aristide. 1991-1995.....	48
— La vuelta de Aristide y el fin de su presidencia.....	49
— La presidencia de René Preval, 1996-2001. Bloqueo institucional, división política y violencia estructural.....	50
— La elección y la renuncia de Jean Bertrand Aristide. De febrero de 2001 a febrero de 2004.....	52
— Conclusiones	56
Bibliografía.....	57

Capítulo II

LAS RESPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO	63
Introducción.....	63
Naciones Unidas	69
Estados Unidos	74
Unión Europea.....	77
Conclusiones	82

Capítulo III

IBEROAMERICA ANTE LA CRISIS DE HAITI	87
Introducción.....	87
Nuevo Orden Internacional en la seguridad Hemisférica	88
— Redes de seguridad y defensa hemisférica: la crisis de la OEA..	89
— La disminución del interés de Estados Unidos por la región.....	94
— La emergencia de potencias regionales: Relaciones Internacionales y Defensa en Iberoamérica	98
— Brasil: de gigante regional a la pretensión de liderazgo continental.	99
— México: el TLC y el giro al norte.....	100
— Argentina: la toma de conciencia de las debilidades estructurales..	102
— Chile: de la transición tranquila a la economía envidiada.....	103
— Venezuela: el sueño expansivo de la Revolución Bolivariana.....	104

	<i>Página</i>
Iberoamérica ante el caso Haitiano.....	106
— Políticas de reconstrucción nacional.....	106
— La pacificación y desarrollo de Haití como oportunidad regional y nacional	110
— La omnipresente ausencia de Estados Unidos.....	111
— La crisis de Haití como oportunidad nacional para los países intervinientes	115
— Oportunidad y responsabilidad regional	120

Capítulo IV

MINUSTAH. ACTORES, ORGANIZACIÓN Y OBJETIVOS.....	125
Antecedentes	125
Unmih. Misión de las Naciones Unidas en Haiti.....	126
Unsmih. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haiti	127
Untmih. Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haiti	129
Miponuh. Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haiti.	130
Micah. Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití	130
Minustah. Actores	131
— Organización.....	133
— Mandato.....	135
— Estructura.....	137
— Nombramientos	140
— Despliegue policial.....	140
— Despliegue militar	142
— Consideraciones finales.....	144
Bibliografía.....	145

Capítulo V

HAITÍ: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	149
Introducción.....	149
La salida de la crisis. Fases para la reconstrucción del estado	153
— Primera fase: Creación de un entorno de seguridad	153
— Segunda fase: Creación de una institucionalidad básica	154
— Tercera fase: Identificación de los objetivos del Gobierno provisional	155
— Cuarta fase: Obtención de recursos	159
— Quinta fase: Mecanismo de coordinación entre Gobierno y Donantes.....	161

	<i>Página</i>
El programa español de cooperación	165
La cooperación Iberoamericana.....	169
Virtudes y debilidades del proceso.....	171
 <i>Capítulo VI</i>	
MISIONES DE PAZ EN CENTROAMÉRICA Y HAITÍ. PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS	181
Antecedentes	182
Otras actuaciones	185
Evolución de las misiones.....	188
— Las misiones complejas	191
Participación española en Haití.....	193
— La decisión.....	193
— Planeamiento y despliegue.....	195
— Ejecución	197
— Seguridad y Estabilidad.....	199
— Proceso político.....	203
— Derechos Humanos	205
— Balance provisional.....	207
Conclusión.....	208
 COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	 211
 ÍNDICE	 215

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de "inteligencia operacional".
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº	TÍTULO
42	Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
*43	Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
44	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
*45	Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
*46	Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
47	Factores de riesgo en el área mediterránea.
*48	Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
*49	Factores de la estructura de seguridad europea.
*50	Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
*51	Los transportes combinados.
*52	Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
*53	Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
*54	Evolución y cambio del este europeo.
55	Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
*56	La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
57	Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
*58	La sociedad y la Defensa Civil.
*59	Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
*60	Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
61	El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
*62	La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº

TÍTULO

- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- 93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- 100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº

TÍTULO

- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- 125-B The mediterranean in the new strategic environment.

Nº

TÍTULO

- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.