

Naciones Unidas y España en Haití¹

Mariano Aguirre

Codirector y Coordinador, Programas de Paz y Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE

Las recientes elecciones legislativa y presidencial se han celebrado en Haití en un clima de tensión, pero los observadores internacionales indican que ha sido un proceso sin grandes irregularidades y con menos violencia que la registrada en los últimos dos años. Partidarios de René Preval, el ex presidente que obtuvo la mayoría casi absoluta, organizaron manifestaciones para presionar que su líder sea declarado triunfador, con el 48.7% de los votos y que no se celebre una segunda vuelta. El comité electoral y el gobierno de Brasil (que lidera la fuerza internacional) decidieron hacer una lectura flexible de las leyes electorales y le dieron la victoria a Preval con el fin de evitar incidentes más graves.

Al mismo tiempo que este proceso se llevaba a cabo, el Ministro de Defensa español, José Bono, ordenó el regreso a España de los 200 infantes de marina que forman parte de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). La retirada de las fuerzas españolas será un problema para la ONU, debilitará a una misión muy compleja y controvertida, y restará seguridad a la población haitiana.

Las crisis del Estado

Haití es el Estado más pobre de América Latina. Tiene 8.5 millones de habitantes y cuatro de cada diez son menores de catorce años. El país tiene un crecimiento económico negativo desde hace 25 años y ocupa el puesto 157 (en la lista de 177 países del índice de Naciones Unidas que mide el Desarrollo Humano en campos como la educación, la salud o la esperanza de vida). La mayor parte de la población vive con menos de un dólar al día, y miles de ciudadanos tratan de emigrar, especialmente a EEUU y Canadá.

Su inestabilidad estructural se debe a la herencia colonial, la esclavitud, la dominación de una élite mulata (5.4% de la población) corrupta y represiva que gobernó sobre la población negra (94.2%) desde la independencia en 1804 y hasta la ocupación de EEUU (1915-1934). Asimismo, debido a la bancarrota económica que sobrevino cuando dejó de ser un paraíso de mano de obra barata para empresas extranjeras debido a la inestabilidad, y a partir de que sus productos agrícolas fueron desplazados por otros competidores, cayeron los precios de los mismos (café y azúcar) o chocaron con las barreras arancelarias de los países desarrollados. El auge del SIDA y el clima político llevaron a que Haití perdiera, también, el turismo.²

Pobreza en el campo, destrucción ambiental, emigración masiva y migraciones internas hacia ciudades caóticas son parte de la vida de Haití.³ En sus orígenes poscoloniales, Haití se formó a partir de la alianza entre los militares y la élite mercantil. Doscientos años después, el Estado ha colapsado en su capacidad de proveer servicios y garantizar derechos pero, además, de proveer empleo. El campo ya no es productivo ni competitivo, la élite se ha fragmentado (una parte se ha marchado del país) y el movimiento Lavalas, de Jean-Bertrand Aristide, produjo la irrupción de la clase media baja en el círculo del poder. Como en algunos Estados africanos, el impacto de la integración en el mercado liberal global, la corrupción y la fragilidad institucional interna rompieron las alianzas postcoloniales. El resultado es que la violencia se ha convertido en una forma de lucha por recursos escasos.⁴

¹ Fragmentos de este artículo fueron publicados en *La Vanguardia*, 18 de febrero de 2006.

² Un excelente libro con textos sobre historia, política, economía, cultura y otros aspectos: Charles Arthur and Michael Dash (Eds.), *Libète. A Haiti Anthology*, Markus Wiener Publishers and Latin American Bureau, Princeton and London, 1999. <http://www.latinamericabureau.org/?lid=1957>.

³ Ver dossier y bibliografía sobre Haití en Centro de Investigación para la Paz: <http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/>

⁴ Ver Roger Fatton Jr., *Haiti's predatory republics: the unending transition to democracy*, Lynne Rienner, 2003; y Peter Dailey, "Haiti: the fall of the house of Aristide", *New York Review of Books*, 13 de marzo, 2003, pp. 41-47. De Roger Fatton Jr. Ver también en PBS, Wide Angle: "Unfinished country", <http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/haiti/briefing.html>

Francia, antigua potencia colonial, ha perdido el interés por Haití en las últimas décadas. Para EEUU tiene relevancia debido a que los *balseros* haitianos llegan a Florida y causan problemas por la competencia de recursos con la comunidad cubano-norteamericana. También, por la presión que ejercen los miembros negros del Congreso estadounidense para defender a la población mayoritariamente negra de Haití. Estas dos razones llevaron al presidente Bill Clinton a intervenir en 1994.

Se calcula que la emigración supone el envío de 1.000 millones de dólares anuales hacia el país. La suspensión de la ayuda económica de EEUU en 2000 agudizó la crisis. El economista Jeffrey Sachs, de la Universidad de Columbia y asesor de Kofi Annan, denunció en 2004 que la crisis de Haití fue fomentada por Washington al apostar por una oposición criminal en vez de apoyar al presidente electo Aristide.⁵

Aristide ganó un fuerte apoyo popular en sus años de lucha contra la dictadura de *Baby Doc* Duvalier. Fue elegido presidente y derrocado siete meses después en 1990. Regresó al poder, junto con las fuerzas de EEUU en 1994. A partir de entonces su popularidad se deterioró. Su gobierno (y el del ahora recién elegido primer ministro, René Préval), estuvo marcado por la corrupción, las luchas internas en el poder, y la represión. Por otra parte, grupos narcotraficantes de Colombia empezaron a usar a Haití para introducir droga en EEUU. Esto corrompió profundamente a la fuerza policial.

Desde que Aristide –un líder anti imperialista para unos, un dictador para otros- fue obligado a dimitir por EEUU y Francia en febrero de 2004, el país ha sido gobernado de forma interina. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad de la ONU creó la misión de estabilización que ha logrado organizar las elecciones pero no ha podido frenar el aumento de la inestabilidad interna, la violencia, el creciente papel de las bandas armadas y la crisis económica.

La misión y el conflicto “difuso”

MINUSTAH consta de 9.000 efectivos: 7265 de personal militar bajo mando de Brasil y 1741 de fuerzas policiales lideradas por Canadá. Es la primera vez que un país de América Latina (Brasil) lidera una operación de mantenimiento de la paz en el continente y en la que, además, participan otros países de la región (Chile, Argentina, Uruguay y Ecuador, entre otros) y miembros de la OTAN con ejército o policías (España, Canadá, Francia y Estados Unidos). Es nuevo, además, que fuerzas españolas y marroquíes colaboren en una misión. La parte política está a cargo del jurista chileno Juan Gabriel Valdés. El Consejo de Seguridad de la ONU extendió el martes 14 de febrero de 2006 el mandato por seis meses.⁶

En diversos círculos de América Latina se considera que la misión de la ONU fue realizada de forma apresurada para satisfacer las necesidades de EEUU o por el interés de Brasil, Chile y Argentina de ganar prestigio o compensar el rechazo de esos gobiernos a la posición de Washington hacia Irak. Así también, se indica que su presencia en Haití ha agudizado los problemas.⁷ Por otra parte, se considera que la forma poco clara en que Aristide dejó el poder fue una forma de golpe de Estado.

Pero también para algunos sectores gubernamentales latinoamericanos la operación ha sido una forma de hacerse cargo de una crisis en el continente, especialmente en un país en el que siempre intervenía EEUU. A la vez, esta intervención ha inaugurado el debate sobre el intervencionismo en América Latina: una buena noticia para algunos y mala para otros que temen que la catalogación de algunos Estados como “fallidos” o “frágiles” justifica esta puerta abierta al intervencionismo y es un paso peligroso para la soberanía latinoamericana.

⁵ Jeffrey Sachs, “Don’t fall for Washington’s spin on Haiti”, *Financial Times*, <http://www.earthinstitute.columbia.edu/about/director/pubs/FT030104.pdf>

⁶ Ver Elena Couceiro, “La MINUSTAH, un mandato fuerte, una interpretación frustrante”, *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 92, CIP, 2005. http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/Haiti_MINUSTAH_Couceiro.pdf

⁷ Juan Gabriel Tokatlíán, “Intervención en Haití, misión frustrada: una crítica de América Latina”, en <http://www.fride.org/ClientsFride/showpage.aspx?OriginId=618>

Otra crítica frecuente es que la fuerza multinacional de la ONU se ha puesto de lado de los sectores contrarios a Aristide, ha combatido a los partidarios de éste último y no ha hecho nada por desarmar a las milicias de las disueltas Fuerzas Armadas de Haití.⁸

Al contrario de lo que ha ocurrido en otras operaciones de la ONU en los últimos 15 años, MINUSTAH ha hecho una interpretación más amplia de su mandato lo que implica usar la fuerza en ocasiones. En algunos medios de Naciones Unidas se la considera una misión "de exploración" que mezcla el mantenimiento de la paz pactado entre actores armados con la imposición de la paz, o sea, utilizar la fuerza sin el consentimiento de esos actores. En Naciones Unidas se habla de un "conflicto difuso, en el que no hay que separar a dos bandos sino que múltiples actores establecen alianzas móviles y cambiantes".

Pero otros sectores de la ONU consideran que la misión fue improvisada y que en vez de una operación de *peacekeeping* se hubiese necesitado en 2004 un despliegue policial internacional, una fuerte inversión en recursos de desarrollo para necesidades inmediatas, y un esfuerzo en promover la reconciliación entre las partes en conflicto, con especial atención a desactivar la visión política de "los ganadores se quedan con todo" (*winners take all*) que es dominante en Haití.

Esta visión crítica considera que la misión de la ONU debería haber centrado su atención en la reconstrucción del cuerpo de policía, para romper con la profecía autocumplida según la cual las fuerzas internacionales no se pueden marchar porque no hay seguridad local. "Tenemos una misión al estilo Kosovo" - dice una fuente que prefiere no ser identificada- "con funcionarios de asuntos civiles pero no gestionamos los municipios, y sin expertos en diálogo y reconciliación".

A un mandato errado se le suma la falta de equipo adecuado y fondos que no le permiten controlar la situación. De ahí que se le critique que no ha logrado desarmar a la sociedad haitiana: se calcula que alrededor de 390.000 armas cortas están en manos de ciudadanos y bandas violentas (las *chimères*) que practican una media de 10 secuestros diarios. Amnistía Internacional ha indicado que la ONU debería mejorar la protección de los ciudadanos, realizar el desarme e impedir la impunidad llevando a juicio a los responsables de las violaciones de los Derechos Humanos⁹.

El problema es que las armas son un medio de protección para los ricos y de ganarse la vida para los pobres. O sea que el desarme debe ir acompañado de opciones e incentivos para que la gente se desarme. Por otro lado, el sistema estatal se encuentra colapsado y no hay provisión de servicios ni imperio de la ley. El subsecretario general de la ONU para el mantenimiento de la paz, Jean-Marie Guéhenno, considera que las fuerzas tienen que pasar de una misión de mantener la paz (*peacekeeping*) a una de construcción de la paz (*peacebuilding*), en terrenos como el sistema jurídico¹⁰. La idea, por otro lado, del Secretario General Kofi Annan es que haya un compromiso de largo plazo, por lo menos, una década.¹¹ Haití podría ser, además, uno de los casos en los que podría empezar a funcionar la Comisión de Consolidación de la Paz (*Peacebuilding Commission*) que se creó en Naciones Unidas en septiembre de 2005.¹² Pero la tendencia, en general, de las intervenciones en Estados frágiles durante la última década y media ha sido de entrar y contar con una "estrategia de salida" rápida, algo aparentemente menos arriesgado y más barato, pero no necesariamente más eficaz.¹³

⁸ Justin Podur, "Kofi Annan's Haiti", *New Left Review* n° 37, London, enero 2006.

<http://www.newleftreview.net>

⁹ Ver <http://web.amnesty.org/pages/hti-index-eng>

¹⁰ <http://www.cfr.org/publication/9533/>

¹¹ Ver Report of the Secretary General on Haiti, 16 de abril, 2004.

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>

¹² Jessica Almqvist, "A peacebuilding commission for the United Nations", en FRIDE:

<http://www.fride.org/ClientsFride/showpage.aspx?OriginId=618>

¹³ Un análisis de la misión de la ONU en este contexto en Luis Peral, "Acción del Consejo de Seguridad en Haití: fortalecimiento de la democracia y contención del flujo de refugiados", Análisis en www.fride.org, mayo 2004.

<http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=294>

La ayuda internacional

En julio de 2004 la conferencia internacional de donantes prometió 1.250 millones de dólares. Alrededor del 50% se ha hecho efectivo. La ONG Oxfam denunció entonces que 422 millones eran en préstamos, y que eso aumentaría la deuda externa. Hace unos meses el ministro Bono se quejó de la lentitud internacional para canalizar la ayuda y anunció que si esa tendencia proseguía retiraría las tropas. En medios de la ONU se recuerda, sin embargo, que los grandes proyectos llevan su tiempo. Damián Onses Cardona, portavoz de MINUSTAH, nos explica en una conversación telefónica que Haití está recibiendo ayuda en proyectos importantes pero que precisa "otros mecanismos para proyectos más inmediatos" que satisfagan necesidades urgentes de las personas y generen confianza.

Hasta el año 2000 el país recibía 165 millones de dólares anuales en ayuda, pero ésta fue cortada por las denuncias de corrupción. España situó en 2004 a Haití en su lista de países prioritarios y se comprometió a cooperar hasta el año 2006 con 4.1 millones de euros, distribuidos por la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría de Estado para la Cooperación. Las áreas prioritarias son gestión de gobierno, abastecimiento de agua y seguridad alimentaria, y educación.

En la ONU se considera que España y Marruecos están cumpliendo un importante papel. Por otro lado, es muy inusual que un Estado retire sus tropas con 45 días de aviso ya que normalmente se da entre nueve meses a un año para facilitar el reemplazo y no dar lugar a una intervención con problemas logísticos. Las razones que llevan al Ministerio de Defensa a retirar las tropas no son oficialmente conocidas, pero podrían estar relacionadas con la percepción de fracaso de la misión, con una preferencia en círculos militares por participar en misiones de la OTAN, o el temor a que puedan producirse bajas y que eso pueda ser aprovechado por la oposición interna en España para criticar al gobierno de Zapatero

El Consejo de Seguridad de la ONU extendió el martes 14 de febrero de 2006 el mandato por seis meses. Como ha ocurrido con otras misiones de la ONU desde el final de la Guerra Fría, MINUSTAH no ha logrado sus objetivos pero su fracaso podría tener ahora serias consecuencias. La retirada total de las tropas podría dar lugar a más caos; o quizá a un regreso temporal de las fuerzas de Estados Unidos y a la resistencia de grupos armados, y a un nuevo ciclo de salida de fuerzas extranjeras, caos y regreso. El escenario sería Somalia o Afganistán, en el Caribe.

Si el gobierno de Preval no logra estabilizar la situación, con la presencia de tropas de la ONU (con un mandato diferente que recoja algunas de las críticas) y el apoyo de los donantes extranjeros, Haití caerá en otra ola de violencia y se abrirá el debate sobre si países tan frágiles como éste deberían estar, durante un período determinado, en un sistema de protectorado de la comunidad internacional, de manera formal o informal. Un escenario rechazado en América Latina, y que no genera entusiasmos en la comunidad internacional ¹⁴

¹⁴ Ver Richard Kaplan, *International governance of war-torn societies*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

DOCUMENTOS FRIDE

- *Intervención en Haití: misión frustrada. Una crítica de América Latina* por Juan Gabriel Tokatlián, Comentario FRIDE, octubre de 2005.
<http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=774>
- *La acción del Consejo de Seguridad en Haití*, Luis Peral. Análisis FRIDE, mayo de 2004. <http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=481>

RECURSOS¹⁵

HAITÍ I

Documentos

Resolutions of the Security Council on Haiti 1993-2006

Reports of the Secretary-General on Haiti 2004-2006

Web de la MINUSTAH, link de los documentos de la ONU

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/docs.html>

HAITÍ II

Documentos

Cadre de Cooperation Interimaire

Consensus de Transition Politique

HAITÍ III

Documentos

Informes de la Escola de Cultura de Pau

Haití: ¿Ahora o Nunca?, julio 2005

Boletín nº6, junio 2005

Boletín nº7, julio 2005

Informes International Crisis Group

Haiti's Elections: The case for a short delay, November 2005

Can Haiti hold elections in 2005?, August 2005

Haiti's Transition: Hanging in the Balance, February 2005

A New Chance for Haiti?, November 2004

Informe del International Centre for Human Rights and Democracy Development

Haiti: Un bicentenaire au goût amer, sept03-jan04

HAITÍ IV

Documentos

OEA

Plan de Travail juillet 04-juin05

Report on Human Rights in Haiti

Note du Secrétaire Général de l'OEA au Secrétaire Général des NU

CARICOM

Statement on Haiti, February 2005

Statement by Caricom Heads of Government on Haiti, December 2002

Caricom Statement on Strengthening Democracy in Haiti, July 2001

¹⁵ Recursos seleccionados por Isabel Moreno y Eva Hernando.

HAITÍ V
Documentos

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL

Comparecencia del Ministro de Defensa (Bono Martínez) para informar sobre el posible envío de tropas españolas a Afganistán y Haití, 21 de febrero de 2005

Comparecencia del Ministro de AAEEC y del Ministro de Defensa respecto a la participación de España en la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH), 1 de julio de 2004.

CONSEJO DE MINISTROS

ACUERDO sobre participación del contingente militar español en operaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Transition politique en Haïti : radiographie du pouvoir Lavalas / Jean-Claude Jean, Marc Maesch. 1999
- A Haiti anthology: libète / Charles Arthur and Michael Dash (eds.). 1999
- Haití ¿ahora o nunca? : informe sobre la situación y los retos del país: misión exploratoria (abril 2005) / Escola de Cultura de Pau. - Barcelona: AECl, 2005.
- Haití para que / Paul Farmer ; traducción al castellano Toni Strubell i Trueta . - Hondarribia: Hiru, D.L. 1994.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .