

Los primeros han sido los últimos: Haití, una oportunidad para la gratitud y la solidaridad regional

Damián Cardona Onses

La que fuera la primera república independiente de América Latina y la primera república negra en alcanzar su independencia en los albores de 1804 ha pasado a ser la “última”; a ocupar el último lugar de la región en todos los índices de desarrollo humano.

No entraremos aquí en los motivos históricos, sociales y geopolíticos que han llevado a una degradación tan grande, pero sí queremos constatar esta tremenda contradicción y buscar elementos que ayuden a superarla.

En diferentes etapas y en diversas funciones, el autor ha vivido casi seis años en este pequeño país y quiere anticipar que encontrarán en este artículo un relato de lo que ha sido la última intervención internacional en Haití: la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

Estas páginas están escritas con el rigor, aunque también con el afecto y cariño, de quien ha pasado muchos años en ese complejo y fascinante país, lo que le permite hablar de Haití con confianza y respeto de su realidad.

Pinceladas sobre Haití y la presencia internacional en la isla

En 1811, el libertador Simón Bolívar encontró refugio y apoyo en la ciudad costera de Jacmel. Desde este puerto del Caribe haitiano, Bolívar pudo reorganizar su lucha por la independencia en Sudamérica. Haití llevaba ya siete años como república independiente y, pese al bloqueo colonial, empezaba a sentar las bases de una nación Estado inspirada en el modelo republicano francés.

A pesar del aislamiento colonial y de una gobernabilidad convulsa con frecuentes golpes de Estado y trasposos traumáticos de poder, el país llegó al siglo XX con un contexto parecido al de otros países del Caribe. La ocupación estadounidense entre 1915 y 1934, no obstante su ilegalidad y legítimo rechazo por parte de la población, iba a permitir un cierto progreso económico y de infraestructura, así como una cierta estabilidad hasta los años cincuenta. La dictadura de François Duvalier (1957-1971) y especialmente el periodo de su hijo Jean Claude (1971-1986) forjaron una política de aislacionismo que llevó al país en caída libre tanto a nivel económico como político y social.

El gobierno de “Baby Doc” (Jean Claude Duvalier) se caracterizó por una galopante corrupción, una brutal represión hacia cualquier tipo de disidencia y la postración casi definitiva de la economía haitiana, además de las luchas intestinas entre miembros de la familia (su madre ejerció una gran influencia en el sistema). El régimen cayó el 7 de febrero de 1986 como consecuencia de la retirada del apoyo político y económico de Estados Unidos y del golpe militar del jefe del Ejército, el general Henry Namphy. Los Duvalier abandonaron el país rumbo a Francia entre expresiones de júbilo popular en Puerto Príncipe.

Tras muchos años de régimen dictatorial hereditario y represivo, Haití veía cómo se abría una esperanza, una oportunidad de volver a empezar aprendiendo de los errores del pasado. En marzo de 1987 se elaboró una nueva Constitución orientada a evitar el establecimiento de nuevos regímenes autoritarios. Es por esa razón que la Constitución establece mecanismos muy lentos y rígidos que dificultan su puesta al día en relación con realidades y necesidades emergentes. Esa rigidez y el mimetismo con el sistema electoral francés —tan alejado de la realidad haitiana— iban a resultar una carga en su implementación, tal y como se analiza más adelante.

La primera intervención de las Naciones Unidas en Haití se remonta a febrero de 1993, cuando se desplegó la Misión Conjunta OEA-ONU: Mission Civile Internationale en Haïti (MICIVIH), con un mandato específico en materia de derechos humanos, pues en esos momentos formaban parte, de manera prioritaria, de la agenda internacional. Pocos meses más tarde, en septiembre, el Consejo de Seguridad estableció la primera Misión de Mantenimiento de Paz en el país: la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA). Debido a la falta de acuerdo con las autoridades militares haitianas, la Misión tuvo, sin embargo, enormes dificultades para desplegarse y cumplir su mandato.

Casi un año más tarde, en julio de 1994, la resolución 940 del Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional de 20 000 efectivos para asegurar el retorno del presidente Aristide —derrocado por un golpe de Estado en 1991—, garantizar la seguridad y la estabilidad, así como promover el Estado de derecho.

Ocho meses después, en marzo de 1995, la MINUHA reemplazó completamente esa fuerza multinacional provisional. Entre los años 1995 y 2001, la Misión cambió de nombre y de mandato en tres ocasiones más. A la MINUHA siguió la Mission de Transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH), con un ca-

rácter más transitorio; la Mission de Police Civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH), con un componente casi exclusivamente policial, y finalmente la Mission Civile Internationale d'Appui en Haïti (MICAH). Durante este periodo de seis años se pudo constatar un avance en materia de legitimidad democrática que produjo un inédito traspaso de poder ordenado y pacífico entre el presidente Jean Bertrand Aristide y el presidente René Préval.

Las elecciones del año 2000, con una participación inferior al 10%, iban a dar una pírrica victoria al presidente Aristide y a su partido, la "Fanmi Lavalas" (Familia Lavalas, que en *créole* significa "avalancha"). La oposición boicoteó las elecciones, rechazó los resultados y las tímidas iniciativas de diálogo no lograron prosperar. A finales del año 2003 el llamado Grupo de los 184, que incluía no sólo a partidos políticos, sino también a nuevos actores de la sociedad civil y de la élite económica y empresarial, empezaron a reclamar públicamente la salida del presidente Aristide.

La Comunidad del Caribe (Caricom, por sus siglas en inglés) ofreció sus buenos oficios, pero no hubo resultados positivos en su Plan de Acción Preliminar del 31 de enero de 2004. A principios de febrero, una nueva iniciativa fue propuesta por el llamado Grupo de los Seis: Bahamas, en representación de la Caricom, Francia, Canadá, Unión Europea, Estados Unidos y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Varias iniciativas diplomáticas llegaron de diversas capitales; empero, la agravación de la crisis política y de seguridad parecía inevitable.

2004: la última gran hecatombe política

A principios de febrero de 2004 estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves, que en pocos días se propagó a otras

ciudades de Haití. Los insurgentes fueron tomando progresivamente el control de una gran parte del norte del país. Pese a diversos esfuerzos diplomáticos con la oposición política, los rebeldes armados seguían amenazando con atacar la capital haitiana. Durante los últimos años, ante la pasividad absoluta y en muchos casos connivencia del Estado, proliferarían grupos armados ilegales tanto en los ámbitos rurales como en los urbanos. Antiguos militares, desmovilizados por el propio presidente Aristide en 1995 cuando disolvió el Ejército, se unieron al movimiento insurgente y se constituyeron en una amenaza adicional. Algunos de estos grupos estaban refugiados en la vecina República Dominicana, desde donde podían actuar con mayor impunidad y atravesar la porosa frontera entre las dos repúblicas.

La situación de caos generalizado en que vivía el país facilitó un rápido aumento del tráfico ilegal de estupefacientes durante el último periodo del mandato del presidente Aristide: Haití se había convertido en un paraíso y en un puente perfecto entre los países productores de Sudamérica y los mercados consumidores en Estados Unidos y Europa. Mil seiscientos kilómetros de costas, sin apenas vigilancia ni presencia del Estado, permitían toda clase de tráfico ilícitos con total impunidad.

El panorama en el país no podía ser más desolador; el gobierno del presidente Aristide se defendió del caos que se avecinaba aumentando la represión, incluso contra grupos que en su momento le habían sido fieles. Especialmente dramática fue la situación que se vivió en la Universidad de Puerto Príncipe. Los grupos estudiantiles catalizaron el descontento y, según algunos analistas, fueron hábilmente orquestados por el Movimiento de los 184 para contribuir a sembrar el caos en la capital.

Finalmente, la mañana del 29 de febrero, el presidente Aristide salía del país ante una fuerte presión interna y externa, con temor por su propia seguridad y para evitar un en-

frentamiento civil de grandes dimensiones. El primer ministro Yvon Neptune dio lectura a su carta de dimisión. Unas horas más tarde el presidente de la Corte Suprema, el magistrado Boniface Alexandre, prestaba juramento como presidente interino, de conformidad con las disposiciones constitucionales.

La noche de ese mismo día, el representante permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó una petición de asistencia en nombre del presidente interino. En respuesta a esta demanda el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1529 (2004) mediante la cual se autorizó el despliegue de una fuerza multinacional interina, con el propósito de crear poco después una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas.

Con el fin de lograr el mayor consenso político posible se estableció un pacto político denominado “Consenso de transición política” y, ante la ausencia real de un poder legislativo, se creó un “Consejo de sabios” para asistir al gobierno de transición en este periodo excepcional. Es importante destacar que ya entonces el partido político del ex presidente Aristide, la Familia Lavalas, denuncia dicho pacto y no se incorpora al nuevo consenso. El secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) manifestó entonces: “Celebro el reciente pacto político que ha unido a muchos dirigentes haitianos de distintas partes de la sociedad, a fin de trazar el camino a seguir durante la transición, pero no participaron en él, como podrían haber hecho, todos los grandes movimientos políticos”.¹

El gobierno de transición fue encomendado a un ex ministro y funcionario internacional de las Naciones Unidas, Gerard Latortue, quien asumió la mayor parte de los poderes ejecutivos, pues el presidente Alexandre mantuvo un rol meramente institucional. Las relaciones de trabajo entre el primer minis-

¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del secretario general sobre Haití, S/2004/300, 16 de abril de 2004, Epígrafe 114, p. 35.

tro interino y el representante especial del secretario general, que iba a llegar en tres meses, fueron siempre buenas y se alcanzaron importantes acuerdos para avanzar en esta etapa de transición. Las diferentes secciones de la MINUSTAH encontraron enormes dificultades para trabajar con las contrapartes en los niveles operativos de los diferentes ministerios. La estructura piramidal de los mismos y la propia interinidad del gobierno no ofrecían un clima apropiado para avanzar.

MINUSTAH: la gran oportunidad

Tal como se había previsto inicialmente en la resolución 1529 (2004) del Consejo de Seguridad y teniendo en cuenta las conclusiones de un equipo de evaluación multidisciplinar, el secretario general recomendó la creación de una operación multidimensional de estabilización en Haití. El Consejo de Seguridad aprobó unánimemente las recomendaciones del secretario general y adoptó la resolución 1542 del 30 abril de 2004 que establecía la MINUSTAH por un periodo inicial de seis meses. Se acordó también que el relevo de la fuerza multinacional interina se efectuaría el 1 de junio de 2004.

En efecto, en junio de 2004 la MINUSTAH inició su despliegue como fuerza de mantenimiento de la paz, para lo cual contó con la instalación del contingente brasileño en Puerto Príncipe y la reconversión de las tropas chilenas ya operativas con la fuerza multinacional provisional. Francia dejó en claro que no tenía intención de mantener su aporte militar a la Misión. En cierta manera, en 2004, se consolidó el progresivo “desinterés” de la antigua potencia colonial en ocupar un lugar destacado o de liderazgo en los futuros procesos de apoyo a la República de Haití.

En la misma época un equipo de apenas ocho oficiales de la policía civil comenzaba a establecer el cuartel general de la Policía de las Naciones Unidas (UNPOL). El componente policial ha jugado un papel fundamental en el establecimiento del Estado de derecho y particularmente en la reforma de la Policía Nacional de Haití (PNH). El establecimiento de una moderna academia de policía, el despliegue de los pocos recursos existentes por todo el territorio y el proceso de depuración del cuerpo policial serían las prioridades en materia de seguridad.

A modo de ejemplo, durante el primer escrutinio de la situación policial en Haití, la propia dirección general de la PNH admitió que tenía en nómina a más de seis mil personas que cobraban mensualmente sus salarios, pese a tener solamente 3000 oficiales identificados y en activo. El proceso de depuración interna iba a enfrentarse a una corrupción generalizada, así como a los vínculos con el narcotráfico y otras mafias que se habían ido infiltrando en el cuerpo policial durante años.

Es importante señalar que todo este nuevo proceso de reforma de la PNH debía tener muy en cuenta las lecciones aprendidas y las buenas prácticas adquiridas durante la creación de dicho cuerpo en el año de 1995, también entonces con la asistencia técnica de las misiones de las Naciones Unidas presentes en aquel momento.

En el verano de 2005, el gobierno de transición continuó enfrentando la situación con enormes dificultades, especialmente en materia de seguridad, derechos humanos y condiciones de vida de la población. Las tensiones políticas y los problemas de seguridad alcanzaron su punto crítico tras el asesinato del periodista y poeta Jacques Roche, cuyo cuerpo fue encontrado el 14 de julio, cuatro días después de haber sido secuestrado.

Una de las prioridades de la Misión fue, desde el principio, la reforma del sistema de Justicia. Resultaba evidente que la profesionalización de la Policía Nacional no sería efectiva si no

se complementaba con un progreso general del sistema judicial y penitenciario en particular. El panorama se tornó desolador: las decisiones judiciales casi nunca llegaban a ser ejecutadas, los procedimientos no respetaban las normas internacionales básicas, la corrupción minaba la confianza en el sistema judicial en sus distintos niveles. Se hizo necesaria una nueva legislación cuyas leyes principales, como la creación del Consejo Superior de la Magistratura, no fueron aprobadas hasta bien entrado el año 2007.

Como Misión multidimensional de segunda generación, la MINUSTAH ha tenido que establecer una compleja estructura para apoyar a los diferentes sectores clave del gobierno del país.

Por último, pese a los grandes retos en materia de seguridad y justicia, se logró avanzar, aunque no sin dificultades, en el complejo proceso electoral. Tras una fase de registro e identificación gestionada exitosamente por la OEA, se inscribió a más del sesenta por ciento de los electores potenciales.

México, que por restricciones constitucionales no puede fácilmente desplegar tropas en el extranjero, colaboró de manera decisiva en el diseño y la impresión de las nuevas tarjetas de identidad nacional que iban a servir no sólo como documento electoral, sino también como documento de ciudadanía, en un país donde gran parte de la población carecía de este derecho básico.

El 7 de febrero de 2006, 20 años después de la salida del dictador Duvalier, se celebraron elecciones legislativas y presidenciales, que darían la victoria al presidente René Préval. El 14 de mayo prestaba juramento ante el Parlamento y en su discurso de investidura pedía que se buscara un espacio político para el diálogo con el fin de dar mayor estabilidad al país.

Unos meses más tarde, en diciembre de 2006, las elecciones municipales y locales tuvieron lugar a lo largo de todo el

país con la participación de más de veintinueve mil candidatos para acceder a 10 000 puestos en los ámbitos municipal y regional. En todos los procesos electorales la MINUSTAH tuvo un papel fundamental en materia de seguridad y, especialmente, en materia logística, en un país con enormes dificultades de transporte y comunicaciones.

Importantes liderazgos en la MINUSTAH

Aunque el Consejo de Seguridad es el órgano de decisión y control de una misión de paz, la figura del representante especial del secretario general (RESG) y jefe de la Misión reviste un carácter muy importante, pues adapta e implementa los mandatos y le imprime su particular visión. Es, además, el mejor abogado de la causa que defiende el conjunto de la Misión.

El RESG actuaría en enlace con las autoridades haitianas y otras partes interesadas, en particular, Estados Miembros, organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras internacionales, y donantes bilaterales y multilaterales interesados, así como con los círculos diplomáticos. El RESG ofrecería sus buenos oficios, cuando fuesen necesarios, a las autoridades haitianas de todos los niveles. El RESG también tendría autoridad general sobre otras actividades de la ONU en Haití que coadyuven a la ejecución del mandato de la Misión, y proporcionaría liderazgo, orientación política y apoyo al sistema de las Naciones Unidas.²

² *Ibid.*, Epígrafe 77, p. 24.

Desde su inicio en 2004, la Misión ha tenido tres representantes especiales del secretario general. Los dos primeros, el chileno Juan Gabriel Valdés y el guatemalteco Edmond Mulet, latinoamericanos ambos, tuvieron como prioridad establecer y mantener ese carácter regional, fundamental para el éxito y cohesión de la Misión. El actual y tercer representante especial del secretario general, Hedi Annabi, aunque de nacionalidad tunecina, ha mantenido siempre esa prioridad y carácter regional. En cualquier caso, es importante destacar también el hecho de que, desde noviembre del 2006, el representante adjunto principal del secretario general es Luiz Carlos da Costa, de nacionalidad brasileña, alto funcionario con enorme prestigio en la sede y en las varias misiones en las que se ha desempeñado.

El representante especial del secretario general, Hedi Annabi, posee además una amplísima experiencia en Misiones de Paz, pues ha ostentado el cargo, entre otros, de subsecretario general de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Una vez que asumió sus funciones en Haití, su responsabilidad en la sede pasó a ser ocupada por el embajador Mulet, en un estratégico intercambio de funciones.

El primer representante especial del secretario general, el embajador chileno Juan Gabriel Valdés, tenía un enorme perfil político y diplomático. Había sido canciller de su país y, con anterioridad, embajador en Madrid, Buenos Aires y ante las Naciones Unidas en Nueva York. Sus primeros meses en Haití sirvieron para establecer y hacer operativa la Misión. La lentitud en la llegada de los contingentes militares fue muy preocupante y hasta bien entrado el año 2005 no se logró disponer de una cifra cercana a los seis mil setecientos efectivos militares y

³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 1542 (2004), S/RES/1542 (2004), 30 de abril de 2004, Epígrafe 4, p. 2.

mil seiscientos veintidós policiales autorizados por el Consejo de Seguridad.³

En el año 2005 se diseña y pone en práctica, de conformidad con el mandato recibido por el Consejo de Seguridad, una “carta de navegación” que establece prioridades y define la acción política de la Misión. Entre los principales objetivos que se definieron estaban el restablecimiento de la confianza política y la identificación de actores para construir las bases de un diálogo nacional.

Uno de los momentos más dramáticos que le tocó vivir a la MINUSTAH fue la inesperada muerte, en enero de 2006, del general Urano Teixeira da Matta Bacellar. A escasas semanas de la contienda electoral, la muerte del comandante fue un durísimo golpe a la confianza en el proceso en el que la Misión y el país estaban comprometidos. A pesar de que la propia comisión investigadora de las Naciones Unidas y una comisión especial que mandó el gobierno brasileño confirmaron que la causa de la muerte había sido el suicidio, no faltaron las voces que apuntaban a teorías conspiratorias de todo tipo. Como portavoz de la Misión, al autor de este ensayo le tocó defender y difundir la verdad de los hechos e intentar pasar una página tan dolorosa lo más rápidamente posible.

El suicidio del comandante fue una situación tan única, inesperada e imprevisible que supuso, en efecto, un duro azote a la moral tanto de las tropas brasileñas, como del conjunto de los que trabajábamos en la Misión y tuvimos la suerte de conocer a ese gran y distinguido militar. Su nombre estará siempre asociado a la historia de la Misión de las Naciones Unidas en Haití.

Finalmente, tras un difícil proceso electoral con acusaciones de fraude y un conato de revuelta hábilmente aplacado, se confirmó la victoria del presidente René Préval. El candidato obtuvo prácticamente el 50% de los votos, mientras que su inmediato rival apenas llegó al 11%. Pese a no haber alcanzado la mayoría

absoluta requerida por la Ley Electoral y tras el descubrimiento de papeletas abandonadas, entre otros incidentes, el Consejo Electoral Provisional revisó el mecanismo de recuento que resultó en la victoria del candidato, ampliamente mayoritario sin tener, por tanto, la necesidad de acudir a la segunda vuelta.

En el mes de mayo de 2006, horas después de la toma de posesión del nuevo presidente, salía del país el embajador Valdés con la sensación del deber cumplido. En poco más de dos años se había logrado regresar a la normalidad constitucional y un presidente legítimo volvía a tomar las riendas de la República de Haití.

Apenas 24 horas más tarde llegaba a Puerto Príncipe el nuevo representante especial del secretario general. El embajador Edmond Mulet, prestigioso diplomático y político guatemalteco, contaba asimismo con una importante carrera pues había sido embajador en Washington y ante la Unión Europea en Bruselas. Como diputado del Parlamento en Guatemala jugó un rol muy importante en los Acuerdos de Paz de Esquipulas y llegó a presidente del mismo en 1992.

Mulet llegaba a un país que, con el regreso a la legalidad, había avanzado mucho en la estabilización, aunque quedaban todavía enormes retos en materia de seguridad pública y desarrollo en general. La legitimidad que daban las nuevas autoridades iba a permitir a las fuerzas de la MINUSTAH, en actuación conjunta con la Policía Nacional de Haití, acabar con una de las mayores asignaturas pendientes en materia de seguridad y legitimidad, como era retomar el control del mayor *bidonville* (barrio marginal) de Cité Soleil. Este barrio concentra uno de los mayores índices de pobreza del país y había permanecido como terreno de nadie durante largos años, lo que favoreció la creación de bandas armadas y de toda clase de grupos desestabilizadores, muchos de ellos ligados al narcotráfico. Cité Soleil tiene además una ubicación estratégica, pues se encuentra si-

tuado a corta distancia del aeropuerto nacional, de la principal zona industrial y de la central eléctrica del país. Desde Cité Soleil, como en otras zonas de la ciudad, se organizaban y encontraban cobijo bandas de secuestradores que habían logrado poner en jaque la seguridad de la capital.

El embajador Mulet realizó una importante labor de acercamiento con el sector privado a fin de recobrar la confianza y la inversión, tan necesarias en esos momentos. Asimismo, tuvo como prioridad, durante el periodo que estuvo al frente de la MINUSTAH, consolidar la presencia y el compromiso regional latinoamericano, así como establecer mayores relaciones de confianza con la Unión Europea y otros importantes donantes.

Una verdadera y novedosa apuesta latinoamericana

Incluso desde antes del inicio de la MINUSTAH en junio de 2004, varios países latinoamericanos intuyeron que la Misión podía y debía ser una iniciativa con un importante componente regional. Recordamos aquí unas palabras del comandante adjunto de la Fuerza, de nacionalidad chilena:

No es una cuestión de orgullo chovinista, más bien, es expresión de un compromiso con nuestros orígenes y cultura. Por esta razón ésta no puede ser otra Misión fallida. Debe ser exitosa por nuestros muertos y heridos y, sobre todo, por el pueblo haitiano que aprecia que, entre otros, sean personas de su propio continente las que se preocupan por ellos.⁴

⁴ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), comentario del general de brigada, Eduardo Aldunate Herman, "Las razones políticas y morales de la Misión de la ONU en Haití", marzo de 2008.

El liderazgo de Brasil, que siempre se ha mantenido como el mayor contribuyente de tropas a la MINUSTAH y con el mando conjunto de la fuerza militar, ha sido decisivo para consolidar este carácter regional de la Misión. También Chile y Argentina han mantenido dos contingentes muy importantes desde el principio, que tienen bajo su responsabilidad el control de la segunda y la tercera ciudad del país: Cabo Haitiano y Gonaïves, respectivamente.

En el caso concreto de Gonaïves, las tropas argentinas tuvieron que enfrentar las terribles inundaciones de septiembre de 2004, cuando apenas estaban instalándose en la capital de la región de la Artibonite. El comportamiento ejemplar de los militares argentinos, que inmediatamente prestaron asistencia, les permitió establecer desde el principio una gran sintonía con la población y las autoridades locales.

Las tropas brasileñas también tuvieron una gran acogida entre la población de las zonas donde estaban asignadas. Una política de acercamiento a la población, constante y consistente, fue un elemento básico para obtener resultados positivos en zonas altamente conflictivas, como los barrios marginales de la capital, Bel Air, en un primer momento, y Cité Soleil, posteriormente. Ver partidos de fútbol entre cascos azules brasileños y jóvenes haitianos en barrios y calles finalmente limpias de montañas de basura, por los efectivos camiones militares brasileños, constituía una de las imágenes esperanzadoras del proceso que acaba de iniciarse en Haití.

El presidente Lula da Silva visitó Puerto Príncipe en agosto de 2004 para asistir al partido de fútbol Haití-Brasil. El fútbol, al igual que la música, actuó como catalizador de una presencia internacional que, pese a la costumbre, resulta a veces incómoda o difícil de aceptar. El general Heleno, primer comandante de la Fuerza de la MINUSTAH, era un hombre de enorme capacidad de comunicación y empatía con

la población. Si bien es cierto que el comandante y el representante especial del secretario general tuvieron que defenderse de muchos ataques que acusaban de debilidad frente a la delincuencia a las Fuerzas de la MINUSTAH, la intuición de ambos de saber priorizar los momentos y ganarse el aprecio popular fueron esenciales para permitir un desenlace satisfactorio del proceso electoral y el regreso a la legitimidad democrática.

España, consolidando el carácter iberoamericano de la MINUSTAH, mantuvo durante dos años un contingente en Fort Liberté y Ounaminthe, poblaciones cercanas a la frontera dominicana, y en el llamado “eje del norte”, único corredor viable que existe fuera de Puerto Príncipe y que puede ser algún día un polo de desarrollo económico.

El contingente español se desplegó conjuntamente con uno marroquí, ambos bajo mando español. Esta apuesta valiente del nuevo gobierno de España iba a permitir además un acercamiento entre los dos ejércitos. El autor, al visitar esos campamentos, recuerda haber escuchado historias de oficiales marroquíes que narraban su reciente participación en el incidente del islote de Perejil, que enfrentó poco tiempo antes a Marruecos y España.

Debido probablemente a razones internas, más que al interés que le representaba la Misión, España decidió abandonar la MINUSTAH precisamente en pleno proceso electoral, entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006. Algunos países latinoamericanos observaron esta retirada con incompreensión y hasta con disgusto. La colaboración entre los contingentes español, chileno y argentino, que tenían áreas de responsabilidad limítrofes, fue excelente durante 2004-2006 y permitió el desarrollo de todo el proceso electoral sin incidentes en la mitad norte del país.

Meses más tarde, España compensaba esta inexplicable retirada de su contingente militar con la celebración de una im-

portante cumbre de donantes en Madrid (noviembre de 2006) y con un incremento considerable del contingente policial español en la MINUSTAH.

En el cuartel general de la MINUSTAH se hablaba español. Era impresionante ver trabajando mano a mano a oficiales argentinos con peruanos, bolivianos con chilenos, españoles con brasileños, guatemaltecos con uruguayos. Los intercambios de capital humano que ha generado el trabajo conjunto en la MINUSTAH tendrán enormes efectos positivos en el futuro. Que oficiales de ejércitos latinoamericanos trabajen juntos, se conozcan e intercambien experiencias puede sentar excelentes bases para un mejor entendimiento en la región.

El autor recuerda las visitas, acompañando al embajador Mulet, por varios países latinoamericanos, y los trabajos de preparación y de evaluación que se desarrollaban conjuntamente y de forma coordinada en los centros militares de operaciones de paz que existen en algunas capitales de los países participantes en la MINUSTAH.

En la actualidad el número de militares provenientes de la región latinoamericana que sirven en la MINUSTAH es el siguiente: Argentina 561, Bolivia 218, Brasil 1213, Chile 499, Ecuador 67, Guatemala 119, Paraguay 31, Perú 210 y Uruguay 1034. Éstos suman 3952 de un total de 6854 autorizados por la resolución 1780 del 15 de octubre de 2007 y representan casi un sesenta por ciento del total.⁵

La creación del llamado Mecanismo 2 por 9, que reúne regularmente a los viceministros de Exteriores y Defensa de los países latinoamericanos que contribuyen con tropas ha demostrado ser un valiosísimo instrumento. Estas reuniones rotatorias, que por lo mismo se llevan a cabo en diversas ciudades

⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del secretario general sobre Haití, S/2008/586, 27 de agosto de 2008, Anexo II.

de la región, permiten no sólo la armonización de la presencia militar y policial en la MINUSTAH, sino también el desarrollo de importantes iniciativas de cooperación Sur-Sur. Por último, este mecanismo ha servido para definir una política conjunta de cara a las sucesivas renovaciones, ampliaciones o correcciones del mandato de la MINUSTAH.

La iniciativa 2 por 9 surgió en los mismos países que la conforman; podría decirse que, en cierta manera, el Consejo de Seguridad apoyó este carácter regional de la MINUSTAH y pidió que “en el desempeño de su mandato la MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y la Caricom”.⁶ Lo mismo hizo el secretario general en diversas manifestaciones públicas agradeciendo el compromiso regional.

Los dos grandes retos: la Policía Nacional de Haití y la justicia en el marco del Estado de derecho

El componente policial, aunque también importante, no ha tenido el carácter marcadamente latinoamericano que posee el militar en la MINUSTAH. El mismo sistema de trabajo hace que la UNPOL opere de manera conjunta con todas las nacionalidades y no por contingentes, a excepción de las denominadas Unidades de Policía Constituida, que son esencialmente unidades antidisturbios.

No obstante, la cooperación latinoamericana en materia policial también ha sido y es muy exitosa. Oficiales de la Policía Nacional de Haití (PNH) se han formado en academias de policía de Santiago o Buenos Aires. Pese a la barrera idiomática, la interacción entre los policías haitianos y sus colegas latinoame-

⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 1542 (2004), S/RES/1542 (2004), 30 de abril de 2004, Epígrafe 6, p. 2.

ricanos ha sido excelente. Algunos sectores insistían en muchas ocasiones en la necesidad de contar con oficiales francófonos para trabajar mejor con los PNH. Es cierto que esto podría parecer una ventaja comparativa, pero también es verdad que los contextos en los que trabajan los policías haitianos y latinoamericanos no son siempre comparables. Además, el verdadero idioma en el que todos los haitianos interactúan y sus policías trabajan, en el que se arresta y juzga es el *créole* y no el francés; así, lo que se consideraba una ventaja ya no lo es tanto.

“El sentimiento de seguridad que resulta indispensable para la confianza pública y la de los inversionistas fue sometido a una difícil prueba a causa de los disturbios ocurridos en abril (de 2008) y del resurgimiento de los secuestros”.⁷ Esta cita del reciente Informe del secretario general ilustra los retos más actuales a los que se enfrenta la MINUSTAH en materia de seguridad.

La reforma y el desarrollo de la Policía Nacional de Haití (PNH), que prevén la capacitación de 14 000 oficiales en el año 2011, avanza a buen ritmo. Se estima alcanzar la cifra de 10 000 en el primer semestre del año 2009, pero este proceso, que se encuentra en marcha, adolece aún de la fragilidad de la institución policial. La reciente crisis de violencia de abril de 2008 debida, entre otras razones, al incremento desproporcionado de los precios, así lo puso de manifiesto. A falta de una policía nacional consolidada, los efectivos militares siguen teniendo responsabilidades policiales que en principio no les corresponden.

La reforma del sistema judicial avanza muy lentamente. El pasado mes de julio la reapertura oficial de la Escuela de

⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del secretario general sobre Haití, S/2008/586, 27 de agosto de 2008, Epígrafe 14, p. 4.

Magistratura, que permanecía inactiva desde 2004, arroja alguna luz en este complejo proceso.

El hacinamiento en las cárceles y el drama de la prisión preventiva, pese a algunos avances recientes, continúa siendo el desafío mayor en la reforma de la administración penitenciaria. Ante la falta de recursos y capacidades propios, la MINUSTAH continúa siendo responsable indirecta de la seguridad de los más de siete mil quinientos reclusos que sobreviven en terribles condiciones en las cárceles haitianas.

Cooperación internacional: los gozos y las sombras

Por primera vez la cooperación internacional ha sido efectiva y persistente. El anterior secretario general de la ONU, Kofi Annan, hablaba de que el compromiso de la comunidad internacional debía ser consistente y continuo a través del tiempo.

No existen razones científicas ni históricas ni de ninguna clase que puedan justificar el atraso secular que ha sufrido la República de Haití. Este país ocupa los lugares más altos en mortalidad infantil y los más bajos en educación, salud y en casi todos los indicadores de una región a la que aventajó en su día. Los países vecinos han observado impávidos su deterioro imparable, especialmente en los últimos 40 años.

La vecina República Dominicana es un país que también enfrenta sus propias dificultades, pero que vive un periodo de importante crecimiento y desarrollo bajo el liderazgo de su recién reelecto presidente Leonel Fernández, a quien se le ha considerado especialmente “haitianista”, pues defiende y aboga por un desarrollo conjunto de las dos repúblicas que comparten la Hispaniola. El presidente Fernández se ha reunido en múltiples ocasiones con el presidente Préval y con las autoridades de la MINUSTAH desde que ésta se estableció en la isla. La colabora-

ción de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas dominicanas con los componentes militar y policial de la MINUSTAH ha sido siempre excelente.

La región latinoamericana ha hecho una apuesta seria, sincera y sostenida de apoyar a la hermana república que fue precursora de las independencias americanas hace ya dos siglos.

Muchos países, como Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea han apoyado de manera importante el proceso de transición en Haití y han incrementado su cooperación para el desarrollo en forma considerable. Desde 2005 hasta 2008 se han celebrado una serie de importantes reuniones de donantes: Montreal, Bruselas, Cayena, Madrid, Puerto Príncipe e incluso una reunión específica en Roma, dedicada al tema de la crisis alimentaria. Las declaraciones de voluntad y compromiso son siempre importantes, pero la puesta en práctica de tales compromisos es siempre muy lenta. En Haití era urgente trabajar los dos planos —la seguridad y el desarrollo— en forma paralela, pues ambos son complementarios y se necesitan mutuamente.

No podemos olvidar que la MINUSTAH no ha tenido ni tiene un mandato específico ni medios económicos en materia de desarrollo. Pero la estabilidad, la seguridad, el desarrollo del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos no pueden avanzar si, a la par, no existe un desarrollo económico del país que permita recuperar la confianza de la población en un futuro mejor.

Durante 2008 se ha dado nuevamente un incremento importante de la inseguridad, agravado por la crisis económica y especialmente la alimentaria. Además, en esta temporada ciclónica, Haití fue golpeado con una especial dureza por el paso de tres huracanes de enorme fuerza. Los países más débiles son siempre los más vulnerables; por esa razón un huracán pasa por Haití y mueren 500 personas, y pasa por un país desarro-

llado y lo afecta, pero no con la misma intensidad. La crisis alimentaria de este año le costó el gobierno al propio primer ministro. El presidente tomó personalmente medidas extraordinarias para subvencionar los alimentos, pero dichas medidas no pueden ser permanentes.

La Misión que se estableció con carácter multidimensional ha pretendido, desde un principio, abordar la problemática de Haití en su integralidad y coordinar los esfuerzos del conjunto del Sistema de las Naciones Unidas.

El pasado mes de octubre el Consejo de Seguridad tomó la decisión de renovar el mandato por un año más, hasta el 15 de octubre de 2009. En su último informe, el secretario general presentó el llamado Plan de Consolidación 2008-2011 en el que se dan parámetros e indicadores de progreso precisos para medir los avances en el futuro. Se identifican cinco grandes áreas de trabajo:

La solución de las diferencias políticas mediante el diálogo y la finalización del ciclo electoral; la ampliación de la autoridad del Estado; el establecimiento de una estructura de seguridad apropiada; la creación de instituciones judiciales y penitenciarias independientes, dignas de crédito y eficaces, y el impulso del desarrollo socioeconómico.⁸

Los graves incidentes del pasado mes de abril afectaron de manera muy importante algunos avances que se habían logrado en los últimos años y probablemente el Plan de Consolidación deba ser revisado a la baja. No obstante, existen ahora muchos nuevos retos, como el apoyo en el control de fronteras y costas,

⁸ *Ibid.*, Epígrafe 65, p. 16.

que hoy es una prioridad cuando en un primer momento ni siquiera podía plantearse, pues tantas eran las necesidades. La planificación se realiza en estrecha consulta con las autoridades haitianas, incluido el propio presidente Préval. El hecho de que las Naciones Unidas puedan tener una contraparte legítima con quien trabajar es ya un logro enorme de estos primeros años de la MINUSTAH.

Ha habido enormes decepciones, sin duda, en este proceso de cuatro años de la MINUSTAH. El desarme se inició tal vez con un optimismo algo ingenuo. El embajador Valdés insistía siempre en que el problema del desarme en Haití era un problema individual y no colectivo. A diferencia de las guerras civiles africanas o incluso de los conflictos en Centroamérica, donde la decisión de entregar las armas era hecha por un colectivo (ejército regular, guerrilla, etcétera), en Haití las armas estaban, y seguramente están, en manos de muy diversos sectores que no decidirán entregarlas unilateralmente, pues son su protección incluso en el ámbito familiar.

Han pasado apenas cuatro años desde que un país al borde de la guerra civil iniciaba este periodo de transformaciones. La comunidad internacional, de acuerdo con las autoridades democráticas de Haití, tiene intención de seguir apoyando este proceso. Sin embargo, la compleja realidad política del país, la enorme vulnerabilidad de su población y su escasa infraestructura, así como los efectos de la crisis mundial, tanto la económica como la alimentaria, podrían afectar más a su vulnerable población.

Muchos de los grandes desafíos de Haití son internos, es por ello que sólo un gobierno legítimo y un proceso de diálogo nacional tienen la capacidad de abordarlos. Haití debe resolver disfunciones internas; tiene que definir el país que quiere y puede ser. En cierta manera, esta crisis, este abismo, puede y debe servir de catalizador de tantas contradicciones y fracasos.

Latinoamérica y la comunidad internacional en su conjunto pueden y deben acompañar, pero no pueden suplantar ni asumir responsabilidades ajenas. Un proceso sin un sentido de pertenencia y apropiación del mismo está abocado al fracaso y así lo han demostrado experiencias anteriores.

No podemos tirar la toalla, como tampoco pretender que un país pueda recuperar un atraso secular en pocos años. Los ajustes necesarios son generacionales y no coyunturales. Latinoamérica apostó desde el principio por un acompañamiento largo y consistente, generoso y exigente. Haití debe integrarse de manera cómoda a su espacio regional, que le ofrece solidaridad y hasta gratitud histórica. Pese a las barreras de idioma y caminos históricos diferentes, Haití es un país latinoamericano tan próximo a realidades como pueden ser la cubana o la brasileña. Haití se ha destacado siempre por una música vibrante, un talento inigualable en pintura y escultura, así como por una lengua única, inventada por esclavos para comunicarse entre ellos sin ser entendidos por los colonizadores. El *créole* haitiano, lengua inicialmente oral, es rica en proverbios y refranes.

Terminamos este recorrido por los últimos años de vida haitiana con un sabio proverbio que dice: “Byin mal pa mouri”, que significa, más o menos, “Estar muy mal no significa estar muerto”. Era tal vez el grito optimista del esclavo que no quería resignarse a su destino. Con la ayuda de muchos, con la ayuda de todos, pudieron hacerlo en 1804 y también lo harán ahora: romper de nuevo las cadenas de la esclavitud.