

Conflictos Internacionales y Seguridad

Prof. Rut Diamint

Lucía Roma y William Heegaard

7 de Julio de 2011

Perspectivas e Influencias Argentinas sobre la Intervención Humanitaria en Haití

Desde fines de la década ochenta, el gobierno Argentina encontró en las misiones de paz un nuevo rol para sus fuerzas armadas. En 1988, la Ley de Defensa Nacional quitó completamente a las fuerzas armadas su cargo de la seguridad interna, imponiendo una doctrina militar que se enfocó exclusivamente sobre tareas del ámbito externo.¹ Sin embargo, los acuerdos de cooperación e inspección nuclear con Brasil desde 1980, conjunto con los tratados de paz y amistad con Chile a partir de 1984, dejó abierto un cuestionamiento del rol militar como proveedor de la seguridad externa. Sin un papel legítimo, su presupuesto cayó y hasta la mediados de los noventa, se registraron tres revueltas militares y un intento de golpe militar.² En la búsqueda de los jóvenes gobiernos democráticos por enfocar el rol de los militares en el ámbito externo, el aumento de la participación de soldados a misiones de paz significó una alternativa viable y al tiempo que resultaba compatible y funcional a la política exterior convirtiéndose en el proveedor más activo de América Latina en la década del 90³.

El profundo involucramiento en misiones de paz no solo dio a los militares argentinos una ocupación útil, sino que también implicó una integración de la política de defensa con la de exterior, y la inclusión de civiles en conversaciones de seguridad. Bajo la política del Presidente Menem, las decisiones claves sobre dónde, cuándo, y cómo debían desplegarse tropas progresivamente fueron tomadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este provocó "(...) una expansión cualitativa de la comunidad de expertos civiles con conocimiento de temas de seguridad y defensa nacional," lo cual amplió la discusión sobre la estrategia de seguridad a incluir tácticas cooperativas y

¹ Ley de Defensa Nacional, Ley 23,554, Sanción 13 de Abril de 1988.

² Sotomayor, Arturo. *"Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations."* Security Studies. 2010.

³ Ibid.

multidimensionales.⁴

En este ensayo, analizaremos como Argentina sigue desarrollando una perspectiva cooperativa y multidimensional sobre la seguridad a través de su involucramiento en la misión de paz en Haití. Primero examinaremos como se han manifestado ciertas preocupaciones argentinas sobre la estrategia militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y como estas se que vinculan a la búsqueda de nuevas formas de enfrentar los retos de seguridad en Haití. Luego discutiremos el rol de distintas iniciativas de política exterior seguidas por Argentina, que consideramos cumplen una función de complementariedad y profundización de las acciones llevadas a cabo a través de MINUSTAH, como medidas alternativas al uso de la fuerza.

Tradicionalmente las misiones de paz tenían por objetivo, supervisar acuerdos de paz ya establecidos, y se basaban en la imparcialidad y el consentimiento de los grupos beligerantes.⁵ A partir de la Guerra Fría, la concepción sobre las operaciones de paz se amplió dando lugar a diferentes formas de misiones de paz, las cuales implicaron, en ciertos casos, la imposición de la paz, por medio de una decisión del Consejo de Seguridad, a través de la fuerza justificada debajo de Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Identificadas como una segunda generación de operaciones, “(...) estas misiones se destacan tanto por sus aspectos cuantitativos como por sus transformaciones conceptuales y prácticas, considerándose en esta nueva etapa como acciones de carácter multidimensional.”⁶

De forma paralela, desde la comunidad internacional, se comenzó a cuestionar, el concepto de seguridad. Las diferentes escuelas de pensamiento, de acuerdo a sus visiones acerca de cómo es el sistema internacional, han tomado determinadas posturas sobre como se logra alcanzar la seguridad. De acuerdo con la escuela neorrealista, lo que caracteriza al sistema internacional es su condición de anarquía, por esta razón, entienden como la forma de asegurar la supervivencia estatal, consolidar su poder relativo. La visión liberal parte de la misma concepción sobre la condición del sistema

⁴ Sotomayor, Arturo. “*La Participación en Operaciones de Paz de La ONU y el Control Civil de las Fuerzas Armadas: Los Casos de Argentina y Uruguay.*” Foro Internacional, Enero-Marzo, Año/vol. VI, Número 001. 2007.

⁵ Farrell, Theo. “*Humanitarian Intervention and Peace Operations*”. Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press.

⁶ Hirst, Monica. “*La Intervención Sudamericana en Haití*”. FRIDE Comentario. Abril de 2007.

internacional, pero argumenta que la seguridad se puede alcanzar por medio de la interdependencia económica. La visión idealista considera posible alcanzar la seguridad, de los temas, por medio de la creación de un sistema de derecho internacional. Por último, la corriente constructivista, considera que la seguridad es definida por los actores que tienen el poder de hacerlo. Frente a estas posturas tradicionales acerca de la seguridad, aparece el cuestionamiento sobre cuál debe ser el sujeto a asegurar. Este cuestionamiento se basa en la necesidad de pasar de una seguridad estatal a una seguridad humana. Y toma mucha relevancia en el debate de la comunidad internacional a partir de la cantidad de estados que no solo fallan en proporcionar seguridad a sus ciudadanos sino que muchas veces son ellos mismos los que se vuelven la principal amenaza para la vida de sus ciudadanos.

Para este análisis, lo que nos parece interesante sobre el debate de la seguridad, es que actualmente no existe una definición universalmente reconocida y aceptada acerca de los supuestos que engloba el concepto de seguridad. Esto deja una ventana abierta, para que diferentes actores puedan definir, de acuerdo a propias consideraciones, cuales son estos supuestos, y de acuerdo a tales, cuales son las mejores herramientas para alcanzarlos. Creemos que esta situación ha dejado, lugar a una perspectiva más latinoamericana sobre cuales son los problemas que acontecen en Haití, y cual es la mejor respuesta para enfrentarlos, dentro de la cuál Argentina, jugó y juega un rol fundamental.

Preocupaciones e influencias argentinas sobre la estrategia militar de MINUSTAH

Las reservas argentinas sobre la estrategia MINUSTAH estuvieron presentes del principio, y se vieron claramente en el debate del Congreso el 2 de julio de 2004 sobre la incorporación argentina en la misión de paz. En este debate, algunos legisladores expresaron dudas sobre participar en una operación donde era probable que la fuerza fuera usada en una definición más amplia que la propia defensa, y se pusieron de manifiesto varias intenciones de otro tipo de asistencia a la militar.⁷ Así vemos como la inclusión de civiles en las discusiones de seguridad ha fomentado una búsqueda para soluciones más allá de la fuerza.

Más recientemente, el gobierno argentino ha vocalizado sus preocupaciones

⁷ Follietti, Gilda. "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso". Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Año 19, N 1. 2005.

por prolongar indefinidamente la presencia militar en Haití y parecer, a los ojos de los haitianos, una fuerza de ocupación. El ex embajador argentino en Haití, José María Vázquez Ocampo, subrayó la necesidad de evitar hacer de Haití un protectorado y de progresar en la reforma de la policía haitiana, para así poder avanzar más allá de una agenda de seguridad limitada hacia temas de desarrollo.⁸ Tanto el ejército como las fuerzas policiales argentinas, han colaborado con el entrenamiento de las fuerzas policiales haitianas, y han sido ampliamente reconocidos por su labor. Ahora, la MINUSTAH lleva el mayor contingente de policiales (compuesto de policía civil y cuerpos ya formados) de cualquier otra operación de paz en el mundo.⁹ No es costumbre que los países provean a la ONU con este tipo de fuerza.¹⁰ Esta estrategia de confrontar los retos de seguridad en Haití refleja una visión compartida entre los países de Argentina, Brasil, y Chile, lo cual “se adaptó al concepto multidimensional que implicaba no solo tareas militares, sino tareas policiales, de asistencia humanitaria, protección de los derechos humanos y realización de servicios públicos (especialmente en las áreas de salud, ingeniería vial, vivienda y condiciones sanitarias)”.¹¹

Un factor de gran importancia para el gobierno argentino es el involucramiento del gobierno y la sociedad civil haitiana en la definición de objetivos y prioridades de la misión de paz. Haciendo referencia a este tema el canciller Héctor Timerman, argumentó, “Estamos convencidos de que la participación local es el principio fundamental a tener en cuenta respecto a las tareas de mantenimiento y consolidación de la paz.”¹² Jorge Argüello, embajador argentino en las Naciones Unidas, también se manifestó al respecto, “(...) es vital que Haití se vaya haciendo dueño de su propio destino. La participación local es el principio fundamental para las tareas de mantenimiento y consolidación de la paz en Haití. La ayuda internacional no servirá de mucho si no se tiene en cuenta el punto de vista haitiano de los problemas. (...). Todos los esfuerzos internacionales deben hacerse con base en las prioridades que fije Haití.”¹³ La búsqueda de consenso y de considerar la voz del estado de Haití, aunque no aleja a la Argentina de planteamientos similares hechos por otros estados latinoamericanos,

⁸ Vasquez Ocampo, José María. “*Posicion Argentina: No hacer de Haití un protectorado*”. Caancillería Argentina. 6 de Febrero del 2010.

⁹ Bonin, Pierre y Gauthier, Amelie. “*Haiti: Voices of the Actors*”. FRIDE. 2008.

¹⁰ Hirst, Monica. “*La intervención sudamericana en Haití*”. FRIDE. Abril de 2007.

¹¹ Ibid.

¹² Timerman, Héctor. “*Timerman renovó el compromiso argentino en la recuperación de Haití*”. Cancillería Argentina. 6 de Abril del 2011.

¹³ Argüello, Jorge. “*Mucho mas que ladrillos para Haití*”. Pagina/12. 12 de Abril del 2011.

si cuestiona los supuestos de la segunda generación de misiones de paz, sobre todo aquellas, como MINUSTAH, observadas bajo el Capítulo VII de las Naciones Unidas. Así como también, el *modus operandi*, generalmente seguido, por parte de varias potencias en operaciones de paz. La preocupación por la participación haitiana no se funda solamente en la necesidad de involucrar al estado y a miembros de sus sociedad para construir consenso y legitimidad, o de atender a necesidades de forma más cercana y directa, sino también en el reconocimiento de la importancia de desarrollar proyectos y herramientas de forma conjunta para ir de a poco trasladando responsabilidades hacia las autoridades de dicho gobierno.

Las inquietudes argentinas con respecto a MINUSTAH han girado también en torno a la adecuación del mandato de la misión. De acuerdo con el gobierno argentino, los desafíos que se presentan en Haití, tiene raíces históricas y estructurales, y por lo tanto la respuesta que se debe formular en base a estos desafíos, no debe limitarse a la estabilización del conflicto, sino que debe ir mas allá, y su objetivo debe centrarse en la construcción de un estado de derecho. El ex embajador argentino en Haití, se ha manifestado al respecto, “MINUSTAH, no hizo un esfuerzo de readecuación de sus objetivos y al momento histórico que vive Haití (...) las misiones de paz de las Naciones Unidas son paquetes cerrados para cualquier situación en el mundo.”¹⁴

El Ministerio de Defensa de Argentina, ha avanzado mucho en lograr la equidad de género en el interior de sus fuerzas armadas. Dentro de este proyecto, de modernización de las fuerzas alrededor del eje de los derechos humanos, se ha resaltado el papel de las mujeres en las misiones de paz. Adoptando y reconociendo la perspectiva de género sobre el la importancia del rol de las mujeres en las misiones de paz En la práctica, esta perspectiva, se puede ver reflejada en la presencia de mujeres de las fuerzas armadas en MINUSTAH, ya que Argentina y Uruguay, son los países que mas mujeres han enviado a Haití. En estas operaciones, la participación de las mujeres se vuelve crucial, debido a que tanto las mujeres como los niños, son víctimas comunes en estas situaciones de crisis. Además es importante el reconocer como la violencia de género apremia en general a América Latina. Con respecto a la participación de la mujer en las operaciones de paz, se manifiesta en un documento del Ministerio de Defensa argentino, “(...) aporta invaluable recursos a los esfuerzos de la comunidad

¹⁴ Vasquez Ocampo, José María. “*Posición Argentina: No hacer de Haití un protectorado*”. Cancillería Argentina. 6 de Febrero del 2010.

internacional en diversos países, ya que la mujer está dotada de capacidades especiales que la hacen un miembro esencial a la hora de organizar e intervenir en la resolución de conflictos y promover la paz en una comunidad. (...). Podría incluso hasta llegar a hablarse de una nueva filosofía en las Operaciones de Paz: la mujer específicamente busca “hacer la paz” a partir de su ternura, conciliación y confiabilidad, a diferencia de los soldados que están inicialmente entrenados para “hacer la guerra” y lograr la dominación a partir de su fuerza, agresión y resistencia. Por su mayor capacidad de escuchar y sus posturas más flexibles, las mujeres tienen capacidad de negociación y de llevar a cabo la llamada diplomacia preventiva. Dan cuenta de un rol central en momentos de reunificación familiar y a la hora de generar mayor confianza de las víctimas para asistirles.”¹⁵

Iniciativas propias y alternativas

Además de su acción coordinada con otros estados latinoamericanos bajo los lineamientos de las Naciones Unidas a través de MINUSTAH, Argentina ha desarrollado distintas formas propias de abordar la crisis de Haití. En estas iniciativas, ha reconocido, al mismo tiempo, la multicausalidad de los eventos que catapultaron la crisis y los factores específicos en ella presentes. El gobierno argentino ha subrayado la importancia de contribuir en el desarrollo social, institucional y económico. “En los criterios de participación argentina, el desarrollo ocupa un lugar central y en este sentido creo fundamental subrayar que nuestro país organizó y ejecutó varios programas de cooperación para el desarrollo con Haití, que se correspondieron desde el inicio con el lema “*a las personas no hay que ofrecerles el pescado, hay que enseñarles a pescar*”¹⁶ A partir, de tales consideraciones se pueden distinguir diferentes formas de cooperación bilateral con el estado haitiano, basadas en el criterio de desarrollo autosustentable. Una de éstas es, el programa Pro Huerta, desarrollado por el Instituto Nacional Tecnología Agropecuario, y llevado a Haití, de forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en el año 2004. Su objetivo es “complementar la alimentación mediante la autoproducción de alimentos, mejorar la calidad de la dieta alimentaria, promover la participación comunitaria en producción de alimentos, generar tecnologías

¹⁵ www.mindef.gov.ar

¹⁶ Vasquez Ocampo, Mario. “Haití, una cooperación responsable”. *Página/12*. 31/7/2009.

apropiadas para la autoproducción de alimentos y potenciar pequeñas alternativas productivas agroalimentarias.”¹⁷ Hoy en día, Pro Huerta, es la red social más extensa de Haití, alcanza a 90.000¹⁸ personas en diferentes departamentos. Este proyecto se basa en la importancia de la seguridad alimentaria. La otra iniciativa proviene desde el Ministerio de Economía, es el programa BAPIN, el cual consiste en una base de datos que tiene como objetivo orientar el gasto y la inversión pública del estado haitiano. Tanto el proyecto Pro Huerta, como el BAPIN, se enmarcan dentro de los lineamientos de Cooperación Sur-Sur, y ambos fueron y son utilizados en la actualidad en Argentina y en otros países de Latinoamérica, para tratar problemas comunes, que afectan a la región, relacionadas con el subdesarrollo.

La Argentina ha mantenido un tipo de respuesta más flexible a los problemas que apremian Haití, aun durante la catástrofe del terremoto que azotó al país, en enero del 2010. En ese momento un contingente de Cascos Blancos, formado por diecisiete médicos y tres personas encargadas de temas de logística, se dirigió a la región con el objetivo de asistir a la población haitiana. El rol que cumplen los Cascos Blancos como respuesta civil a las catástrofes refleja una vía alternativa a la puramente militar, a la hora de avanzar sobre objetivos de seguridad, y por sobretodo trasladar el objeto de seguridad del estado hacia los humanos. Su participación, en Haití, así como también en otros ámbitos, ha sido reconocida mundialmente.

Conclusión

En este trabajo tratamos de subrayar como Argentina está desarrollando una perspectiva cooperativa y multidimensional sobre la seguridad a través de su involucramiento en la misión de paz en Haití. Consideramos interesante la influencia mutua que han tenido las misiones de paz sobre el pensamiento argentino, y a la vez la influencia de este último sobre las misiones de paz (sobre todo en MINUSTAH). En los noventa la participación argentina en las operaciones de paz creó la ventana doméstica para la inclusión y liderazgo civil en temas de seguridad, lo cual avanzó la discusión sobre estrategias multidimensionales. Hoy en día, vemos las repercusiones de este fenómeno en las preocupaciones de Argentina sobre MINUSTAH, y su

¹⁷ www.inta.gov.ar

¹⁸ www.inta.gov.ar

involucramiento en iniciativas y formas alternativas de respuesta a los problemas que apremian a Haití. Aunque los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU ahora autorizan claramente el uso de la fuerza para consolidar la paz, las estrategias que la MINUSTAH usa para lograrla son más diversas. Aunque todavía se está lejos de influir decisivamente en las operaciones de paz alrededor del mundo, el rol de Argentina, como actor que defiende la paz y los derechos humanos, es ampliamente reconocido. Con respecto al rol que asumió en Latinoamérica, de forma conjunta con otros estados de la región, no hay duda de que los países del Cono Sur, han avanzado en el debate sobre seguridad, y han asumido un nuevo lugar como rule makers¹⁹. La perspectiva Argentina, sobre operaciones de paz, está siendo reconocida y sus proyectos son incorporados a ámbitos multilaterales, como por ejemplo, el programa Pro Huerta que ahora es operado desde UNASUR, o los Cascos Blancos que recibieron el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas, como así también la importancia de CAECOPAZ, y la gran influencia de Argentina en el desarrollo de ALCOPAZ, para el entrenamiento conjunto de las fuerzas en misiones de paz. Mientras estas iniciativas sigan surgiendo cada vez se podrá hablar de una perspectiva argentina sobre misiones de paz en constante desarrollo. Además, si se sigue avanzando en temas de cooperación e integración regionales la arena de seguridad, esta perspectiva se sumará a otras de la región en pos de conseguir el objetivo de alcanzar una visión conjunta sobre cuáles son los intereses, amenazas, y prioridades de la región en temas de seguridad.

¹⁹ Diamint, Rut. "Security Communities, Defense Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective". *Internacional Peacekeeping*, Vol. 17, Number 5. November 2010