

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 Recíproca, 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 internacional 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)

Herederas 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 bancarrota”; 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”. (70)

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

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

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 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, (71) 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 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 que 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

(71) “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.

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 yihadista 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 a cabo 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. (72) 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.

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. (73) 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

(72) 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.

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

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.

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 policía 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. (74)

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

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 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 vicedirector Samuel Pinheiro Guimarães en la primavera de 2004, cuando su país se disponía a desarrollar la actuación exterior pacífica más ambiciosa de su historia. (75) Explicitaba de modo contundente lo que de forma sostenida ha sido una de las constates 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 contentes 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.

(75) 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 Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)*; Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. Puede encontrarse en <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Prologo.htm>

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 internacional 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. (76)

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 a 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.

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

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 terreno económico. (77) 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 en 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 tiempo: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN); las duras y poco diplomáticas declaraciones de la excanciller 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

(77) ARRIOLA, SALVADOR: “México y América Latina”; *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2004.

militares en coalición con otros países. Estos aspectos debilitan la pretensión mexicana de liderazgo, a pesar de contar 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 Menen-Caballo 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 priorita 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 celos 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 “gubernamentalización” 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. (78)

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 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.

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

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. (79) 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-

(79) 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).

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. (80) 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 imperativo 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.

(80) MARTIN, PAUL: “A Global Answer to Global Problems”; *Foreign Affairs*, 84-3 (2005).

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 *thinks 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. (81) Las experiencias de Afganistán e Irak, (82) 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 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.

(81) 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.

(82) 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

(83) Si ésta se produce y se decide intervenir, las experiencias acumuladas han hecho que Washington (más el Pentágono que la Secretaria 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.
- 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.

(83) 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

- 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. (84)

El mero enunciado de este decálogo evidencia que la política exterior 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 trasformada 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 intervinientes -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

(84) Ejemplos de 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).

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. (85)

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 paramilitares 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

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

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 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. (86) Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile -tres 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. (87) Guy Phillippe, 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 Phillippe.

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

(86) 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/>

(87) 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.

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 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 cortapisas 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. (88) 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

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

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.

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. (89) 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.

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

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. (90) 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 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. (91) 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

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

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

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 presente 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 denunciadores 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 decreimiento 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 MERCOSUR (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, (92) 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

(92) 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).

Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno será beneficiado por la mejora considerable que supone la participación conjunta en Haití.

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.