



## QUO VADIS<sup>1</sup> HAITI?

*Ariel Costa*

*Septiembre de 2009*

*“... we are invited in this country that needs our aid and must respect its customs, their culture and his ways of life...”*

*Hédi Annabi, SRSG and Head of Mission,  
MINUSTAH*

El 30 de abril de 2004 por la Resolución 1524 se organiza la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), como colofón de una serie de hechos que pusieron en peligro la estabilidad de la región caribeña y el riesgo existente que se produjera una catástrofe humanitaria en la isla La Hispaniola.

Estos hechos tuvieron como protagonistas entre otros al ex-presidente Aristide, al actual Presidente Preval, a las fuerzas militares de EEUU, Canadá, Francia y Chile, enmarcados en una realidad social que incluye la más alta pobreza de América Latina, la historia de dictadores hereditarios y una cultura que enarbola como único logro la libertad a partir de 1804 bajo los parámetros de la Revolución Francesa (Libertad, Igualdad y Fraternidad) pero que no ha podido dar solución a las necesidades básicas de sus habitantes, y mucho menos asegurarles igualdad y fraternidad.

### ***LA SITUACIÓN ACTUAL.***

*... en apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pudiera desarrollar el proceso político y constitucional en Haití...(1)*

El problema principal de la República de Haití se pueden resumir en la falta de una estructura política que sostenga todas las necesidades sociales de sus habitantes, ya sea su situación socio-

---

<sup>1</sup> Locución latina, normalmente traducida a “adónde vas” pero en realidad significa “adónde quieres llegar”.

económica, la educación, el manejo de la ayuda humanitaria, la infraestructura vial y de servicios, la administración pública. Esta ausencia de protagonismo del Estado que fue subsanada en una primera instancia con la presencia de las Naciones Unidas, se fue manteniendo con el tiempo y profundizando en muchos sectores, al punto tal que el habitante común confunde las obligaciones del citado Estado con obligaciones de MINUSTAH y reclama a esta última cuestiones que deberían enmarcarse en el de sus instituciones soberanas.

*...proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto... (1)*

Sin embargo, la MINUSTAH no es ajena a esa percepción que tienen los habitantes de la isla, ahondando el desconcepto sobre la responsabilidad institucional entre ella y el Estado.

En la actualidad la Misión<sup>2</sup>, como suele suceder con casi todas las organizaciones, se ha transformado en un fin en si mismo. Lejos de las públicas declaraciones de sus integrantes, los problemas de la sociedad haitiana no son parte de las actividades de la Misión, ni siquiera forma parte de los postulados bajo los cuales trabaja. Esta afirmación que puede parecer dura para un lector desprevenido, trataremos de justificarla en las siguientes páginas.

Una de las principales actividades donde puede notarse este distingo es en aquellas de relacionadas con los servicios de apoyo. El hospital que opera en Puerto Príncipe nuestro país, parece en un análisis superficial y mediático que colabora con la sociedad haitiana, pero su función es atender a los pacientes que pertenecen a la MINUSTAH. A pesar de atender excepcionalmente pacientes no pertenecientes a Naciones Unidas, como parte inherente a la responsabilidad profesional de los médicos que allí trabajan, los mismos son inmediatamente derivados a hospitales públicos de la localidad. El ingreso a esta instalación, como a cualquiera otra de MINUSTAH, se encuentra vedado al común de los ciudadanos de Haití.

En el área de infraestructura, los elementos de ingenieros que pertenecen a Brasil, Chile y Ecuador, no centran sus actividades en la infraestructura vial del país, sino que sus funciones principales están orientadas a la infraestructura de la Misión, sus bases, sus plantas de agua, y sus caminos internos.

La aviación de ONU en la zona, que opera con una plataforma exclusiva del Aeropuerto , transporta mayormente a los miembros de la Misión, en muchos casos con fines turísticos, dentro y fuera del área de operaciones, como es el caso de República Dominicana.

---

<sup>2</sup> En Naciones Unidas, se entiende por Misión a la que se establece conforme a un mandato ONU, en este caso MINUSTAH.

El mismo organigrama de la Misión está conformado por fracciones, elementos y células cuya función se justifica por la acción de otras fracciones, elementos o células de la misma organización. Así como la policía militar solo existe en función de controlar a las fuerzas militares que operan, gran parte de la organización civil está formada para controlar a la organización militar y viceversa.

Cuando el foco de la atención mundial se centra en MINUSTAH a raíz de alguna catástrofe parcial como las inundaciones en la ciudad de GONAIVES, al norte de la isla, los medios de comunicación muestran en todo caso una parte minúscula de actividades de apoyo a la población, normalmente enmarcadas en operaciones de seguridad a ONGs que realizan la efectiva ayuda, transporte de mercaderías y algunas obras de ingeniería menor, necesarias para facilitar el transporte y el movimiento. Esta es la actividad habitual de las diferentes agencias e instancias que conforman la MINUSTAH.

Claro que la situación ha variado desde que las Naciones Unidas desembarcó en Haití, pero con el mismo devenir que hace a toda situación cambiante en un escenario tan particular como éste, y donde actúan factores endógenos tan profundos como las diferentes etnias que conforman la población, atomizadas en movimientos políticos que difícilmente tienden a la moderación, y factores exógenos tan dispares como el clima y la política de los estados latinoamericanos involucrados.

*...prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados... (1)*

Esto en esencia ha provocado que la situación se haya estancado una vez que fueron desarmadas las principales bandas armadas y detenidos sus líderes, lo cual configura un beneficio pero no la solución a los problemas del país y ni siquiera ha producido una tendencia a la mejora de la situación de seguridad en general.

*...ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití. (1)*

La acción de UNPOL, un organismo de UN que conforma una especie de policía paralela que controla, instruye y selecciona a la nueva Policía Nacional Haitiana (PNH) tampoco ha ayudado a

desarrollar un sistema de seguridad que permita asumir las responsabilidades propias del Estado haitiano. Antes bien, es la PNH la sospechosa de varios ilícitos recientes.

*...proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales...(1)*

El nudo de la cuestión se encuentra en un Estado que se niega a asumir su responsabilidad en el entramado de un tejido social que sirva de soporte al resto de las instituciones.

Bajo los lineamientos de un mandato muy amplio, Naciones Unidas ha comenzado su trabajo desde arriba hacia abajo, sosteniendo un gobierno provisional primero y un gobernante electo después, que se han apoyado solo en el poder que le da la militarización de las principales ciudades y con un sistema de gobierno técnicamente coherente pero de empleo impensable en una comunidad como la haitiana.

*...ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local... (1)*

Sirve como ejemplo lo ocurrido en abril de 2008, cuando el Primer Ministro Jacques Edouard Alexis, quien de acuerdo a la constitución de Haití, es quien "...conduce la política de la Nación..." según la constitución de 1987, cayó debido a una serie de incidentes producidos con motivo de la inflación que afecta al país y el Presidente Preval tardó dos meses en designar un nuevo Primer Ministro, y otros tanto en ser aprobado su nombramiento por las cámaras legislativas, que objetaban el candidato por razones de índole privada.

A pesar de algunos incidentes menores que obligaron a la acción de las fuerzas militares y sirvieron además para apoyar la moción de mantener la misión dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones, con obvias ventajas económicas para sus integrantes, esto sucedió sin que el país se sumerja en el caos ni cayera tampoco el gobierno del Presidente.

¿Por qué sucede esto? Porque el gobierno haitiano tiene menos participación en la realidad del país que la que tiene el Representante Especial del Secretario General (SRSG), jefe político de MINUSTAH, el cual actúa en una especie de Comisariato, similar a la figura de un protectorado, en el cual el poder visible está en las instituciones pero el poder fáctico es ejercido por este Representante.

Este modelo, que parece pasado de moda, se configura a partir de varios indicios que indica que sus miembros se encuentran ejerciendo la función de protectorado aunque no en forma explícita.

Una de ellas es la inmunidad de las personas pertenecientes a Naciones Unidas en relación a las leyes del país, tanto para civiles como para militares. La falta de jurisdicción sobre esos miembros por parte de la policía local y sobre sus leyes hacen que, en caso de ser configurado un delito por alguno de sus integrantes, la acción penal prevista en la Misión se reduce solo a la repatriación y al juzgamiento en el país de origen, de acuerdo a las leyes que en el mismo rijan. Debe aclararse que la repatriación es discrecional de cada Comandante de Contingente.

Otra característica soberana que es avasallada legalmente por las normas de la Misión, es la existencia de un documento particular que identifica a sus miembros y que reemplaza incluso al pasaporte dentro de Haití.

Podemos agregar a esta lista inclusive, que las fuerzas presentes en el país se rigen por un cuerpo legal propio conformado por Procedimientos Operativos Estándar (SOP, por sus siglas en inglés) Memorándums de Entendimiento (MOU) y Cartas de Acuerdo (LOA) vigentes por encima del cuerpo legal positivo vigente.

### ***PUNTOS DE VISTA SOBRE EL PROBLEMA.***

Independientemente de lo expresado explícitamente para la misión, hay que considerar la situación de Haití dentro del complejo entramado mundial y regional.

#### **a. Visión geopolítica**

El primer problema que representa Haití es la proximidad con los EEUU, lo cual en otras épocas era un problema de la guerra fría y los satélites de Moscú y que ahora representa un peligro latente en el marco de la guerra contra el terrorismo y el tráfico de drogas. Para estas posibles amenazas, una debilidad para los EEUU es un país próximo que no pueda controlar o al menos que pueda afectarlo en forma directa.

La posición relativa de Puerto Príncipe lo ubica a dos horas de la ciudad de Miami, con dos o tres vuelos diarios lo cual suma a los problemas geoestratégicos enunciados, la masa humana que habitualmente pretende ingresar en EEUU en busca de mayores oportunidades de vida.

Desde otro ángulo podemos ver la preeminencia de países latinoamericanos en general y de Brasil en particular, quienes tienen especial interés en aparecer como los *gerenciadores* de la misión, apoyando sus objetivos e intereses en la región, sin entrar en conflicto con los EEUU. En una estancia, si no pueden ser dueños, algunos sueñan con ser capataces y no peones.

#### **b. Visión sociológica**

Hay un punto de vista particular de los integrantes de la Misión, que trabajan para Naciones Unidas, ya sea como empleados directos, ya sea como soldados enviados por sus respectivos países. Todos están condicionados a que la Misión continúe, ya que sus expectativas económicas son muy buenas, ya sea para el empleado administrativo de ONU civil de algún área de la MINUSTAH como para el soldado de un país subdesarrollado del mundo. Ambos cobran mucho más que en cualquier otro trabajo y saben que se encuentran, nuevamente, a dos horas de Miami. Pocas misiones de Naciones Unidas pueden estar a esa distancia de los lugares más civilizados.

De igual manera, los mismos habitantes de Haití gozan de muchos beneficios colaterales de la Misión, en un importante abanico que va desde los que son empleados reclutados localmente con probabilidades de convertirse en empleados de las Naciones Unidas en el futuro, hasta aquellos que brindan productos y servicios a los miembros de la Misión que viven en el país. Muchos de ellos que contaban como elementos a una minoría nativa pudiente, ha visto desde 2004 ampliado el universo de comparadores y usuarios a 10.000 personas que perciben su salario en dólares y que están disgustos a gastarlos en el lugar.

c. Visión organizacional.

Una forma más de ver la Misión y sus objetivos es el de la ONU como institución, la cual puede ofrecer pocos ejemplos exitosos en su empleo en misiones de paz, especialmente en aquellas que actuó bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones. Recientemente se produjo en Montevideo una reunión de los embajadores de los nueve países que más aportan a MINUSTAH, con el objetivo de imponerle a Naciones Unidas un sistema de indicadores que marquen el avance o resultado, en algún sentido, de los esfuerzos realizados por esos países. Si bien la reunión no llegó a ningún acuerdo, demuestra la intención de los miembros institucionales de la Misión de poner límites al accionar de MINUSTAH o al menos, ensayar un control sobre este virtual protectorado.

2. En busca de un objetivo concreto.

Teniendo en cuenta las diferentes visiones o perspectivas enunciadas, es necesario establecer algunos parámetros de control a los efectos que las acciones de las Naciones Unidas no se trasformen en un negocio de conveniencia para las partes involucradas. La ventaja del “statu quo” en un momento inicial de la operación, conspira contra su éxito cuando el mismo se prolonga en el tiempo o se convierte en un fin en sí mismo.

a. Autoridad de la Misión.

Una de las funciones fundamentales que debe cumplir la MINUSTAH, en un país que carece de Fuerzas Armadas y de un adecuado sistema de seguridad, es el control sobre aquellos que se aprovechan de esta falta. Los jefes de antiguas bandas de *gangsters* locales han sido arrestados o se encuentran escondidos. Sin embargo, hoy la problemática resulta más compleja porque no se trata de enfrentar a un grupo de matones que cobran “peaje” a los comerciantes sino que el enemigo a enfrentar pasa por el lavado de dinero y el narcoterrorismo. En este sentido, Haití se presenta no solo como un país permeable a los movimientos de fondos y de personas sin control, sino que también los favorece bajo el amparo de una pléyade de ONG’s que prestan su ayuda sin controles de ningún tipo. Acerca de quienes les pagan, es un secreto bien guardado en algunas.

Un indicador válido para mostrar los avances en la Misión puede estar constituido por la obtención de objetivos particulares de cada una de las organizaciones que trabajan a la sombra de MINUSTAH. Actualmente este control solo se reduce a identificar sus integrantes y autorizar su ingreso a la misión además de los movimientos empleando los medios de transporte de UN.

La obtención de cada uno de los objetivos particulares de las diferentes ONG’s, servirían para alimentar un mapa estratégico necesario para mostrar y coordinar los avances de la Misión.

#### b. Generación de redes sociales.

En un país devastado como Haití, las consecuencias de cualquier evento repercute en el grueso de la sociedad. Así es como cualquier calamidad toma características “haitianas” al sumarse muertos, heridos y lisiados en el marco de una generalizada indolencia que busca culpables solo fuera del ámbito de las instituciones de gobierno. Así es como un accidente de tránsito deja 19 muertos y el culpable es el conductor del vehículo más grande; una escuela se derrumba y mueren 100 niños porque el dueño/director/constructor no cumple con las regulaciones de los gobiernos anteriores. Sigue la lista curiosa.

Mientras estos hechos se suceden, la población solo encuentra dos salidas, azuzadas por los Medios de Comunicación Social: quejarse contra el presidente y reclamar a MINUSTAH, asociando ambas instituciones a pesar de los esfuerzos comunicacionales para separarlas.

Lo cierto es que el resto de las instituciones previstas en la Constitución, no existe más que a la hora de pedir recursos, apoyos y dádivas. Los alcaldes, las legislaturas, los cuerpos colegiados y los representantes populares, junto con un poder judicial arcaico y corrupto, solo sirven para consumir los pobres recursos sin avanzar en logros de trascendencia.

MINUSTAH ha elegido el camino más simple: el de sostener el gobierno desde la cabeza evitando el camino más engorroso de construir las redes institucionales desde abajo.

Aprovechando una distribución geográfica que incluye a todas las regiones y departamentos del país, fomentar, elaborar y construir las instituciones básicas de la democracia parece ser el único camino que no ha encarado MINUSTAH, pero se presenta como el más accesible para las unidades militares, en contacto permanente con los principales actores sociales de cada región.

En la medida que aumente la calidad institucional de las menores organizaciones políticas, aspecto este mensurable en forma objetiva, la mejora se trasladará hacia las mayores y constituirá un éxito que podrá adjudicarse a la tarea de UN.

c. Tiempo necesario.

Claro que difícilmente podamos llevar al plano de lo posible estos enunciados si no definimos cuánto es el tiempo que puede durar una misión como esta para considerarse exitosa. La ecuación que se formula entre cantidad de vidas humanas que se pueden haber salvado sin importar los recursos humanos y materiales que se inviertan, ya no resulta tan fácil de sostener, en un mundo donde todos los recursos son escasos.

Una cantidad de años no adecuada es contraproducente, ya sea si es corta como si es muy prolongada y en este sentido podemos asumir que ninguna misión debe durar menos de un año y exceder los cuatro años. Las operaciones que pueden reducirse a un año son clásicamente las que se desarrollan como operaciones militares, es decir aquellas que poseen un objetivo material que debe ser conquistado, medido en organizaciones a derrotar, criminales que detener o amenazas que enfrentar dentro de la amplia gama que nos ofrecen los conflictos asimétricos.

Pero es a partir de la obtención de este objetivo militar, cuando la misión corre el riesgo de convertirse en un gran negocio para las diferentes visiones del problema y un fin en si mismo para las Naciones Unidas.

El período de cuatro años, coincidente con la mayoría de las democracias occidentales para el ejercicio de la función pública de sus mandatarios, permite marcar el mismo lapso que se le exige a cualquier candidato victorioso para llevar adelante su plan de gobierno y presentarse a una reelección. Si eso es una exigencia para cualquier democracia que se precie de tal, no hay ninguna verdadera razón para dejar de exigirlo a un sistema político impuesto como un protectorado, que cuenta con todas las ventajas antes mencionadas.

Claro que puede refutarse esto con el enunciado de la delicada situación que vive este país y la imposibilidad de darse a sí mismos una razonable estabilidad y consecuente gobierno. Sin embargo, es necesario aclarar que esa clase de razonamientos alentó una gran cantidad de dictaduras latinoamericanas que fueron azuzadas e impulsadas según los intereses ocasionales de la actual gran potencia mundial.

Un lapso de cuatro años como máximo, obligaría a las ONG's que hoy actúan bajo el paraguas legal de UN a alinear sus programas y objetivos con los tiempos de la Misión, evitando tanto los esfuerzos estériles como los programas fracasados y su prolongación en el tiempo.

### 3. Repitiendo los modelos de intervención.

Es interesante destacar las analogías que pueden trazarse hoy entre la génesis del problema de Haití con las actuales circunstancias de Honduras, ya que en ella se replican similares actores, en particular la interferencia del gobierno demócrata de los EEUU en la región.

Jean-Bertrand Aristide es elegido en las primeras elecciones democráticas libres en 1990, siendo removido por un golpe de estado dirigido por el general Raoul Cedrás. Es repuesto en 1994 con apoyo de tropas estadounidenses, que ocuparon el país pero se eximieron de prestar ayuda a la población pauperizada o impulsar el desarrollo del país.

Aristide mantuvo el poder "per se" o por terceros (René Preval fue su títere entre 1996 y 2000) hasta 2004, período en el que cuenta con el apoyo de Cuba, con quien restablece relaciones y de la Venezuela de Chávez que buscaba el predominio político en la región. Luego de la disolución de las Fuerzas Armadas y la radicalización de los grupos armados, se declaró incapaz de mantener el gobierno y se auto exilió en Sudáfrica. Su sucesor, Boniface Alexandre, solicitó la intervención de una fuerza multinacional encabezada nuevamente por los EEUU, la cual una vez que aseguró la salida de Aristide y sin objetivos políticos trascendentes, entregó el testimonio a MINUSTAH.

La salida de Aristide fue una consecuencia inevitable de su errático proceder, a partir de su segunda mandato presidencial. Se ha acusado a Aristide de haber llevado adelante un gobierno autoritario, personalista y sin disposición para dialogar con la numerosa oposición. A ello se agregaría su responsabilidad al haber armado y financiado a bandas de las barriadas populares y el haber utilizado políticamente a la Policía Nacional de Haití para reprimir a la oposición.

El proceso que inicia con la reposición de Aristide en el poder coincide con el inicio de la gestión de William Clinton en la Casa Blanca, de la misma manera que la intervención en Honduras coincide con el inicio de la gestión Obama.

En ambos casos, la acción de Estados Unidos aparece como un defensor a ultranza del sistema democrático, obviando la calidad institucional vigente y las particularidades sociales e incluso raciales de los países en los que se involucra.

Tanto Aristide como Zelaya, a pesar de su origen democrático, habían forzado el sistema de manera irregular, votando solo el 10% del padrón en los comicios de 2001 en el caso haitiano e impulsando su reelección prohibida por la Constitución, en el caso hondureño.

En cualquier caso, el final puede preverse: la profundización de la crisis económica y social, la intervención de una variedad de actores por oposición a los EEUU (Venezuela, OEA, ONU), el

desgaste de la red de contención que mantiene vivo el entramado social de un país y finalmente la replica de una situación sin retorno que hoy existe en Haití.

### ***BREVES CONCLUSIONES***

¿Podemos censurar las acciones de MINUSTAH en Haití? Desde ya que la respuesta es un rotundo “no”, porque la sola comparación con la situación en 2004 con la actual es superlativamente favorable. Sin embargo, simplificar el problema al éxito inicial seguramente nos llevará a un conformismo sin futuro.

Lo cierto es que los objetivos de Naciones Unidas no es hacerse cargo de países en problemas, sino colaborar con aquellos en los que corren peligro las instituciones, los derechos humanos y la tranquilidad mundial. Cuando esa colaboración se prolonga innecesariamente en el tiempo, las organizaciones adquieren vicios y costumbres que lentamente comienzan a alejarse de la naturaleza que motivó su creación.

La labor de los soldados que se encuentran destacados en MINUSTAH ha sido muy buena, como lo confirman casi todos los informes a los que se tiene acceso público, inclusive manteniendo los índices de faltas y delitos muy por debajo de la media habitual en casos como este donde conviven una gran cantidad de tropas con una población sumida en la pobreza.

Esta capacidad demostrada por las tropas no alcanza para ajustar la Misión a las verdaderas necesidades de un país colmado solo de carencias.

(1) Artículo número 7. (Mandato a cumplir por MINUSTAH) de la Resolución 1542 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4961ª sesión celebrada el 30 de abril de 2004

#### **FUENTES BIBLIOGRAFICAS:**

<http://www.minustah.org>

<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/mandate.html>

<http://www.un.org/Depts/dpko/police/PK.shtml>

<http://www.haiti.org/francais/tablemat.htm>

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6119.pdf>

<http://www.calidadinstitucional.org/>

[www.biografiasyvidas.com](http://www.biografiasyvidas.com)