

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS REPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO.

LAS REPUESTAS INTERNACIONALES A LA CRISIS HAITIANA: ESTADOS UNIDOS, NACIONES UNIDAS Y EUROPA. VISIONES SOBRE EL PROBLEMA HAITIANO

POR PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

INTRODUCCIÓN.

Haití, la primera República negra de América, celebró en enero de 2004 el Bicentenario de su independencia. La vida política haitiana que precedió al gobierno de Bertrand Aristide estuvo jalonada de largos periodos dictatoriales, primero los casi treinta años de gobierno de la familia Duvalier y posteriormente, los ocho años de dictadura militar.

En 1990, Aristide ganó las presidenciales como candidato de la coalición Lavalás, en los primeros comicios democráticos en sus dos siglos de historia. Poco después sería derrocado por el cuartelazo del general Raoul Cédras. Desde el exilio, Aristide consiguió que la comunidad internacional continuara reconociéndole como autoridad legítima del país. El 31 de julio de 1994, Naciones Unidas autorizaba el desplazamiento de una Fuerza Multinacional de 20.000 efectivos, la operación “*Restaurar la Democracia*”, para reponer a Aristide en el poder.

En 1995, se celebraron elecciones legislativas, en las que el partido del Presidente, *Lavalás*, obtuvo mayoría absoluta. Aristide no se presentó a las presidenciales de ese mismo año, que fueron boicoteadas por la oposición. El vencedor fue el candidato oficialista René Préval.

Aristide fundaría un nuevo partido, *Fanmi Lavalás*, para concurrir a las municipales y legislativas parciales de 1997, cuya segunda vuelta fue suspendida entre acusaciones de irregularidades. En 2000, su partido arrasó en las elecciones legislativas y presidenciales que se sucedieron, pero ese apoyo electoral no sería reconocido por la oposición, ni por la comunidad internacional. Desde entonces, la oposición presionó al Presidente para que convocara nuevas elecciones legislativas.

El golpe de Estado de 17 de diciembre de 2001 contra Aristide significó el principio del aislamiento internacional, con la congelación de la ayuda económica de la UE – en aplicación del art. 96 del Acuerdo de Cotonou- y de los Estados Unidos: el asalto de aquel día servirá de pretexto para arrollar a los adversarios por parte de bandas armadas del partido de Aristide, los *chimères*. Tras las investigaciones que posteriormente realizaría la OEA, se llegó a la conclusión de que se había tratado de un claro golpe de Estado orquestado por el propio Aristide.

El 22 de septiembre de 2003 fue brutalmente asesinado en Gonaïves el líder del *Ejército Caníbal* Amiot Métayer, alias *el Cubano*, cuyo arresto, exigencia de la Resolución 822 de la OEA, el Gobierno Aristide había reconocido públicamente no poder cumplir. Los partidarios de Métayer se sintieron traicionados por el Presidente Aristide y comenzaron a exigir su dimisión. La situación en Gonaïves se mantendría desde entonces bloqueada con continuas movilizaciones de las organizaciones populares locales reclamando la salida del Presidente Aristide, y la desproporcionada represión policial provocó una significativa reacción de la clase política.

La crisis se agudizó en enero de 2004, al disolverse el Parlamento tras expirar su mandato sin convocar nuevas elecciones y comenzar el Presidente a gobernar por decreto. El rechazo de la oposición a participar en nuevos comicios a menos que Aristide renunciara produjo una situación de estancamiento político.

En febrero, se produjo una insurrección popular en la ciudad de Gonaïves que tuvo como resultado la pérdida de control de la misma por las autoridades gubernamentales y la toma del poder local por el *Frente de Resistencia Anti-Aristide de la Artibonita*, antiguo *Ejército Caníbal*, liderado por Butteur Métayer, hermano del asesinado líder de la misma formación. Se hicieron con el Norte del país y amenazaron con marchar sobre Puerto Príncipe.

La Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) lideró en un primer momento la implicación de la comunidad internacional en la crisis. Aunando esfuerzos con la OEA, Estados Unidos, Canadá, Francia y la UE, convocó dos reuniones con el Presidente Aristide, en las que se propusieron primero una *hoja de ruta* y un luego *plan de acción*. Ambos incluían, entre otros elementos, el desarme, la reforma de la policía nacional y la elección de un Primer Ministro de consenso con la oposición. Aceptadas por Aristide, fueron rechazadas por la oposición, que no aceptaba ningún plan que no incluyera la dimisión del Presidente.

Finalmente, Francia tomó la iniciativa en la solución de la crisis haitiana y forzó la dimisión de Aristide, que abandonó el país el 29 de febrero. Fue nombrado Presidente provisional el Presidente del Tribunal Supremo, Boniface Alexandre.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el 29 de febrero la *Resolución 1529*, en la que expresaba profunda preocupación por la persistencia de la violencia en Haití y por la posibilidad de un rápido deterioro de la situación humanitaria en el país y se reconocía a Alexandre. Acusando recibo de la llamada del nuevo Presidente haitiano, la Res. 1529 establecía además que la situación de Haití, ante la posibilidad de la afluencia masiva de refugiados a otros países de la región, constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Así, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la R1529 exhortaba a los Estados Miembros al apoyo del proceso constitucional de carácter político y sucesorio abierto en Haití y a la promoción de una solución pacífica y duradera de la crisis. Por último, autorizaba el despliegue inmediato de una *Fuerza Multinacional Provisional* durante un periodo máximo de tres meses, que sería sustituida posteriormente por una Fuerza de Estabilización y Seguimiento de las NNUU destinada a apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable.

Siguiendo lo establecido en la R1529, el Consejo de Seguridad aprobó el 30 de abril la *Resolución 1542* por la que se decidía la creación de la *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití* (MINUSTAH), subordinada a un Representante Especial del Secretario General para Haití. La Misión estaría dotada de 6.700 militares y 1.622 policías civiles y tendría un mandato de seis meses, renovable. El Secretario General nombró al chileno Juan Gabriel Valdés como su Representante Especial, y como Coordinador Residente al representante del PNUD en Haití, el malí Adama Guindo. La resolución 1542 concede un mandato amplio a la MINUSTAH que incluye creación de un entorno seguro y estable, apoyo al proceso político y protección de los derechos humanos.

La resolución 1542 también establece la creación de un *grupo básico (core group)*, presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, por el Comandante de la Fuerza, por representantes de la OEA y CARICOM, de otras organizaciones regionales y subregionales, de las instituciones financieras internacionales y por otros directamente

interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití en calidad de socios y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional.

El 29 de noviembre de 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1576, por la que se prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 1 de junio de 2005.

Haití es el país más pobre de América y ha perdido tres puestos en el Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, pasando del 150 al 153 de un total de 177 países. En la convicción de que la recuperación haitiana pasa necesariamente por el desarrollo, el Gobierno de Transición, con el apoyo de instituciones multilaterales y donantes nacionales, ha centrado su atención en la elaboración de un *marco de cooperación interino* (CCI, por sus siglas en francés) para el periodo 2004-2006. Este marco viene a ser el documento de referencia para la coordinación de los donantes y podría reemplazar en un futuro próximo al documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) tradicionalmente exigido por las instituciones de Bretton Woods.

En este contexto, se celebró una **Conferencia de Donantes en Washington** los días 19 y 20 de julio de 2004, bajo los auspicios del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y la Comisión Europea. En ella, las aportaciones comprometidas ascendieron a 1.085 millones de dólares.

Los días 22 y 23 de septiembre tuvo lugar en Puerto Príncipe una reunión de seguimiento de la Conferencia de Washington. En ella se crearon una serie de mecanismos para la ejecución del CCI: el gobierno haitiano establecerá una *célula de coordinación* estratégica integrada en el gabinete del Primer Ministro y un *comité interministerial* presidido por el Ministerio de Planificación. Los donantes, por su parte, establecerán un grupo de coordinación a nivel de agencias y otro sobre el terreno. Por último, un comité conjunto del gobierno, la sociedad civil y los donantes, reunirá a todos los actores, que también se organizarán en *mesas sectoriales*, coordinadas por un *focal point* (un donante). España participa en las de Elecciones, Seguridad y Justicia, Descentralización, Educación, Sanidad, Medio Ambiente, Agua y Saneamiento y seguridad alimentaria.

El 15 de diciembre tuvo lugar en Washington una reunión de donantes. Los donantes y organizaciones internacionales revisaron el estado de ejecución del CCI y acordaron los futuros pasos que debían ser adoptados para acelerar el desembolso de la ayuda internacional comprometida para Haití, especialmente en relación a la identificación de 4 ó 5 proyectos prioritarios con objeto de hacer llegar el mensaje a la población de que se había iniciado la tarea de reconstrucción. En la sesión consultiva del Consejo de Seguridad sobre Haití convocada por la Presidencia Argentina el 12 de enero de 2005, el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Haití, el Embajador Valdés, declaró que Haití apenas había recibido el 10% del montante aprobado en Washington. Señaló, asimismo, la necesidad de que la comunidad internacional simplifique al máximo los mecanismos de financiación a fin de permitir la realización de proyectos de infraestructuras durante el año 2005.

En el marco de Naciones Unidas, se presentó en el **ECOSOC** un *Programa de asistencia largo plazo en apoyo de Haití*, que recogía la posibilidad de crear, tal y como solicitó el Primer Ministro haitiano al Presidente de tal Consejo en junio, un ***Grupo Consultivo Especial sobre Haití***. Este grupo viene a ser la revitalización del Grupo Ad-hoc creado con anterioridad a la crisis y cuya labor cesó debido a las circunstancias políticas del país. Los países que forman parte del mismo son Canadá (coordinador), Chile, Benín, Trinidad y Tobago, el propio Haití y España. El Consejo decidió que el Grupo Consultivo se encargará de asesorar la estrategia de desarrollo a largo plazo de Haití, prestando especial atención a la coherencia y la sostenibilidad del apoyo internacional al país, sobre la base del CCI y con cuidado de no solaparse en sus tareas con organismos existentes. En ese esfuerzo, el Grupo trabajará con los Estados Miembros, el sistema de Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, entidades regionales y otros actores de relevancia.

Además, las Naciones Unidas han lanzado un *Flash Appeal* para movilizar ayuda de emergencia para Haití. El llamamiento cubre un periodo de seis meses (de octubre de 2004 a marzo de 2005) y los sectores a los que irían destinados esos recursos son: alimentos, salud, agua y saneamiento, agricultura, educación, abrigo, infraestructura y coordinación de la asistencia humanitaria. El monto total asciende a 32 millones de dólares, independientes de las necesidades de reconstrucción identificadas por el Marco de Cooperación Interino.

De los 1.100 millones de dólares comprometidos en Washington en julio de 2004 a diciembre de 2004 se habían desembolsado apenas 250 millones tanto por la lentitud de los

procedimientos de los donantes como por la limitada capacidad de absorción de Haití y por la incertidumbre derivada de la situación de inseguridad. Ello llevó a Francia a convocar una reunión a nivel ministerial en Cayena (Guayana francesa) con los principales donantes y agencias internacionales de ayuda con el objetivo de acelerar el desembolso de fondos y de concentrar esos desembolsos en programas con una incidencia concreta sobre la vida cotidiana. Se presentaron así 380 proyectos concretos que respondían a estos criterios por un monto de 750 millones de euros.

Por su parte, la UE ha procedido al levantamiento de las medidas apropiadas aplicadas a Haití sobre la base del artículo 96 del Convenio de Cotonou y que habían limitado la cooperación de la UE con este país.

Hasta aquí se ha expuesto brevemente la crónica de una crisis recurrente y las reacciones de diferentes actores de la comunidad internacional ante esta crisis. La primera conclusión relativamente evidente es la del fracaso de los actores principales en encontrar soluciones. Realmente, el desencadenante de la crisis actual ha sido, entre otras causas, desconocer la profundidad de la misma y el riesgo que encerraba de degenerar, como así hay sido, en una situación de estado fallido. La actuación de la OEA bastante indecisa y errática hasta la salida de Aristide ha sido buena prueba de ello. En resumen, se podría decir que se ha permitido la deriva de la situación interna hasta el estallido de la crisis que hacía insostenible la continuidad de Aristide si se quería alcanzar una solución.

Tampoco se debe olvidar que la actual situación internacional ha creado un caldo de cultivo propicio a la crisis haitiana: el fin de la guerra fría, el 11-S y el consiguiente desinterés de los EE.UU. en la región, la ausencia de una Política Europea de Seguridad y Defensa que permita la actuación de la UE ante crisis de esta naturaleza y que evite que en el futuro la UE se limite a un papel secundario, que en el caso de Haití se circunscribió a la aplicación “medidas apropiadas” del Art. 96 del Acuerdo Cotonou.

Una vez producida la crisis hay una actuación en un doble plano: EE.UU. y Francia con la Fuerza Multinacional Provisional al amparo del Consejo de Seguridad, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas pero al margen o de forma independiente de Naciones Unidas. Es evidente que razones de seguridad nacional, de prestigio, el ánimo de reconstruir relaciones dañadas por Irak llevan a los dos citados países a un despliegue eficaz y

coordinado que estabiliza la situación de caos que la salida de Aristide generó en el país. En un segundo momento, el protagonismo es asumido por Naciones Unidas con MINUSTAH y el Marco Interino Cooperación. Esta vez lo único incluido en el Capítulo VII es el mandato del componente militar de MINUSTAH. A diferencia del despliegue franco norteamericano, se trata de una operación de “peace-making” y de reconstrucción capitaneada por Naciones Unidas y con un fuerte componente regional iberoamericano que responde, entre otras razones, al juego de los liderazgos regionales, como es el caso claro de Brasil, y al papel de los mismos en la futura reforma de Naciones Unidas.

NACIONES UNIDAS.

Habría que responder a la pregunta de si se trata de una operación clásica de “peace-keeping” o, por el contrario, al enfrentarse, ¿por primera vez?, a un estado fallido la operación es más compleja. El doble componente de seguridad y de reconstrucción apunta en esa dirección.

La diversidad de campos de actuación señala una cierta complejidad del papel de Naciones Unidas en Haití y por tanto hace difícil su encuadramiento en las categorías clásicas de operaciones de mantenimiento de la paz.

El término “peacebuilding” se incluyó en la agenda de Naciones Unidas con Boutros Ghali y su “Agenda para la Paz” lanzada en 1992. La agenda distingue entre cuatro actividades secuenciales pero solapadas en el campo de la gestión de crisis: diplomacia preventiva, “peacekeeping” o mantenimiento de la paz; “peacemaking” o imposición de la paz; y o “peacebuilding” o construcción de la paz. Define “peacebuilding” como las acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras que refuercen y consoliden la paz con el objetivo de evitar la reproducción del conflicto. De acuerdo con esta Agenda, entonces, “peacebuilding” implica no sólo la tarea de obtener seguridad y poner fin a las hostilidades sino incluso la tarea de poner en marcha un proceso paralelo de más largo plazo dirigido a la reconciliación de pueblos y grupos, la reforma o reconstrucción de instituciones, estructuras y economías de manera que se reduzca la posibilidad de una vuelta a la violencia. En principio, el papel de Naciones Unidas en Haití respondería a esta categoría de gestión de crisis.

De las tres resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Haití aprobadas hasta la fecha la más clara a este respecto es lógicamente la 1542 de 30 de abril de 2004 por la que se decide

establecer la Misión Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Esta Misión consta de un componente civil, integrado por un máximo de 1622 miembros de la policía civil, y un componente militar, que constará de un máximo de 6.700 efectivos, estando el componente militar directamente subordinado al Representante Especial en Haití del Secretario General por conducto del comandante de la fuerza.

Además de pedir que MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y CARICOM y crear un grupo básico para esta coordinación y para hacer más eficaz la labor de la comunidad internacional en Haití, la citada resolución establece el mandato de MINUSTAH con tres componentes diferenciados: entorno seguro y estable, proceso político y derechos humanos. De estos tres campos, el único que la propia resolución incluye en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas es el primero, evidentemente, por ser el único que implicaría el posible uso de la fuerza.

El capítulo entorno seguro y estable del mandato de MINUSTAH incluye lo siguiente:

- a) En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional de Haití.
- b) Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional, de conformidad con normas de la 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.
- c) 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, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como medidas de seguridad pública y control de armas.
- d) Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario.

- e) 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.
- f) 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.

Queda claro del tenor literal de este primer capítulo del mandato de MINUSTAH que las competencias son variadas: mantenimiento de la seguridad, formación de policía, desarme, desmovilización y reinserción, restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho y fortalecimiento institucional, además de protección a las personas y evidentemente a funcionarios e instalaciones de NN.UU.

El segundo capítulo de actuación de Naciones Unidas es “Proceso político” que consta a su vez de tres grandes apartados de competencias:

- a) Apoyar el proceso constitucional y político en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional.
- b) Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional.
- c) Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres, limpias y a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres.

Por tanto, vemos también como Naciones Unidas asume competencias para la democratización de la vida política, el refuerzo institucional, diálogo y reconciliación nacional, y celebración de elecciones.

El último de los grandes apartados competenciales contenidos en la Resolución 1542 es el de Derechos Humanos, con dos grandes grupos de tareas:

- a) Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas.
- b) En cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan, y presentar informes al respecto.

Por tanto, en materia de derechos humanos las competencias de Naciones Unidas van desde la promoción a la vigilancia, además de la investigación de las infracciones de derechos humanos y la reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial (como se señala en el numeral 8 de la citada Resolución)

Por último, se instruye a MINUSTAH para actuar en coordinación y cooperación con el Gobierno de transición, así como con sus asociados internacionales, a fin de facilitar el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria y el acceso del personal de organizaciones humanitarias a la población necesitada, con especial atención a los sectores más vulnerables, particularmente mujeres y niños.

En resumen, las áreas de actuación de Naciones Unidas en Haití son: seguridad; desarme, desmovilización y reinserción; transición política y proceso electoral; derechos humanos; desarrollo económico y social; situación humanitarias; refuerzo institucional y extensión de la autoridad del estado. Es decir, que Naciones Unidas incide en todos y cada uno de los ámbitos de acción del Estado, con múltiples competencias. Es evidente que se trata de algo más que una mera operación de mantenimiento de paz. Adicionalmente hay que tener en cuenta que se habla en todo momento de “Gobierno de transición” y por tanto Naciones Unidas asume competencias tan amplias en ausencia de autoridades legítimas. Habrá que ver una vez celebradas las elecciones si un mandato tan extenso es posible sin que se produzcan, al menos a medio plazo, roces con el gobierno salido de las urnas.

En cualquier caso, esta extensión de competencias, la opinión favorable en el Consejo de Seguridad a prorrogar la Misión en Haití por períodos de 12 meses en lugar de los tradicionales seis, y, sobre todo, la tozuda realidad de los hechos, hace prever que la presencia de Naciones Unidas se extienda en el tiempo y lo haga manteniendo este mandato tan intrusivo, aunque quizás también muy necesario para responder al desafío que ha supuesto la realidad de un estado fallido.

Hasta ahora se ha descrito, sobre el tenor de las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo atípico del mandato de Naciones Unidas en Haití, derivado del reto al que se enfrenta: el colapso de un estado. Ante este reto, Naciones Unidas completa ese mandato descrito con una labor especialmente activa en el marco de la reconstrucción y el desarrollo de Haití que se materializa en el Marco Interino de Cooperación julio 2004-septiembre 2006. Este documento responde a un doble esfuerzo de coordinación: entre el gobierno provisional y los donantes y de los donantes entre sí. Pero además de esta función de coordinación, el MIC establece unas prioridades de reconstrucción y desarrollo sobre las que los donantes diseñan sus políticas de cooperación con Haití.

Sobre la base de este MIC se celebró en Washington en julio una primera gran Conferencia de donantes en la que se comprometieron fondos por más de 1.100 millones dólares repartidos entre las prioridades establecidas en los cuatro ejes del MIC, a saber: refuerzo de la gobernanza política y promoción del diálogo nacional; refuerzo de la gobernanza económica y desarrollo institucional; promoción de la recuperación económica y mejora del acceso a los servicios básicos.

El problema en este contexto no ha sido de coordinación, que ha funcionado razonablemente bien, sino de concreción de los compromisos de los donantes y de capacidad de absorción de la financiación externa. Por un lado, los procesos internos de cada donante han retrasado el inicio de las tareas de reconstrucción y de los programas de desarrollo. Un año después de Washington apenas se había desembolsado un 10% del total comprometido. Al mismo tiempo, la debilidad institucional haitiana dificulta la absorción y la puesta en marcha de los proyectos para los que es muy difícil encontrar una contraparte haitiana. En definitiva, se trata de un relativo círculo vicioso en el que la debilidad institucional dificulta la absorción y por tanto los desembolsos y, a su vez, los donantes se atrasan en sus desembolsos por sus

procedimientos internos dificultando el refuerzo institucional que mejoraría la capacidad de absorción.

Transcurrido más de un año de la presencia de Naciones Unidas en Haití tras la salida de Arístides la conclusión más evidente es que esa presencia no puede contar un plazo de caducidad, al menos a corto a medio plazo. Si se quiere que Haití sea un estado viable la presencia internacional debe prorrogarse en el tiempo. No se trataría tanto, como ha apuntado algún comentarista, de una nueva versión de un protectorado o fideicomiso internacional. Es evidente que a medida que transcurra el tiempo el mandato de Naciones Unidas se deberá ir adaptando a las circunstancias y al progreso que se realice en la reconstrucción de Haití y en la consolidación de sus instituciones, de manera que se vayan reduciendo progresivamente las competencias de Naciones Unidas y se vayan transfiriendo a las instituciones haitianas que se vayan creando y consolidando.

ESTADOS UNIDOS.

Llama la atención, sobre todo en la gestación y desenlace de la crisis haitiana, un cierto desinterés o pasividad norteamericano en contraste con el potencial peligro desestabilizador en una región vecina, el riesgo migratorio y de seguridad que implica un estado fallido en Haití. Ello quizás sería explicable por la reordenación de las prioridades de seguridad de los EE.UU. tras el 11-S. Ello explicaría la intervención tardía, aunque decisiva, de los EE.UU. y, sobre todo, la ya señalada pasividad durante la crisis que desembocó en salida Aristide.

Sin embargo, la valoración norteamericana de riesgos en Haití parece haber cambiado ante la constatación de los peligros apuntados consecuencia de la disolución del estado haitiano. La permanencia de un contingente militar norteamericano fuera del marco MINUSTAH y dedicado a labores de reconstrucción en Gonaïves muestra que empieza a preocupar en Washington el potencial riesgo de estados fallidos cercanos por el peligro migratorio, los tráfico ilegales, e incluso por posibles repercusiones en la lucha contra el terrorismo internacional.

Un repaso a las declaraciones del Departamento de Estado ilustra esta percepción cambiante y una progresiva toma de conciencia sobre los riesgos latentes en Haití para la seguridad nacional de los EE.UU. No olvidemos que al contrario que para la Unión Europea, para Francia, e incluso para las naciones iberoamericanas más comprometidas con Haití, para los

Estados Unidos la crisis haitiana es una crisis que afecta directamente por el mero hecho de la proximidad geográfica a la seguridad nacional norteamericana.

Así, el 4 de marzo de 2004, pocos días después de la salida de Aristide, (curiosamente con carácter previo apenas hay declaraciones publicas del Departamento de Estado sobre Haití), Roger Noriega, Secretario de Estado Adjunto para asuntos del hemisferio Occidental, ante una subcomisión del Congreso de Estados Unidos sobre Haití declaró que EE.UU. seguirá apoyando la democracia en Haití y seguirá siendo el principal proveedor de ayuda económica. Noriega reiteró el desmentido de que los EE.UU. obligaran a Aristide a dejar su cargo y afirmó que a pesar de que EE.UU. estaba convencido que Aristide era una obstáculo clave para resolver el estancamiento político en Haití, los EE.UU. trataron de trabajar con él hasta el final.

Noriega continuó afirmando que el objetivo primero de EE.UU. era estabilizar la situación de seguridad y dar ayuda de emergencia. También afirmó que dicha ayuda nunca había sido suspendida y que entre 1995 y 2003 EE.UU. aportó más de 850 millones de dólares en ayuda para Haití. Otro de los objetivos de EE.UU., añadió Noriega, era impulsar la formación de un gobierno independiente con amplio apoyo popular y trabajar con ese gobierno para restaurar el imperio de la ley y otras instituciones democráticas claves en Haití.

Hasta aquí las declaraciones de Noriega no llaman la atención. Sin embargo, su comparecencia terminó asegurando que EE.UU. no estaría solo en esa tarea y que los EE.UU. participaban en una Fuerza Multilateral Interina para crear un entorno seguro y estable. Cuando esa fuerza termine su misión EE.UU. apoyaría, no habla de participación sino de apoyo, una fuerza de estabilización de la ONU. Finalmente, concluyó Noriega afirmando que EE.UU. apoyaría a Haití pero que la tarea a largo plazo de reconstruir la democracia haitiana corresponde a los propios haitianos.

De esta intervención, se puede deducir que los EE.UU. asumen una primera responsabilidad en una inmediata estabilización pero pasan a un discreto segundo plano en cuanto a la operación de Naciones Unidas y la estabilización a medio plazo, descartando, en principio, cualquier idea de permanencia prolongada (responsabilidad a largo plazo de los propios haitianos)

En esa misma comparecencia parlamentaria, intervino también Arthur Dewey, a la sazón Secretario de Estado Adjunto para Población, Refugiados y Migración. Dewey declaró que le había sido grato que la cantidad de haitianos que trataron de salir de su país durante la crisis no fue del orden de aquellos que partieron en migraciones anteriores. Agregó que EE.UU. sigue alentando a los haitianos a no hacerse a la mar con la intención de escapar de su nación.

Dewey dijo que la semana anterior el servicio de Guardacostas de Estados Unidos rescató en el mar a unos 900 emigrantes haitianos. Una vez a bordo de las naves norteamericanas los emigrantes recibieron atención médica y alimentos y fueron protegidos mientras esperaban ser repatriados, en coordinación con el servicio de Guardacostas de Haití.

Cualquier emigrante haitiano rescatado en el mar, que exprese miedo o temor por ser enviado a su país, es entrevistado por un funcionario de protección del Departamento de seguridad del territorio Nacional para determinar si requiere ser eximido de la repatriación, dijo Dewey. Añadió que los emigrantes que expresaron tal temor fueron transferidos rápidamente a otra nave distinta para examinarlos.

Por último, Dewey afirmó que su oficina en el Departamento de Estado actualmente `pone fondos de emergencia a disposición de la Embajada de EE.UU. en Puerto Príncipe para cubrir los gastos de alimentación, transporte y otros similares a fin de ayudar a los emigrantes a retornar a sus hogares en Haití.

Por tanto, es evidente el interés norteamericano en Haití en un primer momento está dirigido a evitar movimientos migratorios clandestinos y en número elevado, lo cual afecta directamente a la seguridad nacional. Entre las competencias de MINUSTAH hay que recordar que presta apoyo operacional, además de a la Policía Nacional, al servicio de guardacostas haitiano.

El 1 de diciembre de 2004 el entonces Secretario de Estado, Collin Powell, viajó a Haití con dos objetivos claros: dar apoyo político al gobierno interino del Presidente Alexandre y anunciar los importantes paquetes de ayuda que los EE.UU. habían concedido a Haití durante 2004. Así, Powell anunció 46 millones de dólares para paliar los efectos de las devastadoras inundaciones de ese año y 20 millones de dólares en apoyo de un programa general de

tratamiento y prevención del SIDA. Esta ayuda se sumaba a los 230 millones de dólares comprometidos por los EE.UU. en la Conferencia de Washington.

Es importante reconocer el esfuerzo en términos de ayuda de los EE.UU. El portavoz del Departamento de Estado, Richard Boucher, en conferencia de prensa en mayo de 2004 anunció que EE.UU. ponía a disposición de Haití 100 millones de dólares adicionales en el año fiscal 2004. Estos fondos se sumaban a los 55 millones en ayuda humanitaria y los 5 millones asignados a la Misión Especial de la OEA, ya asignados a Haití en el año fiscal 2004. Boucher declaró que esa ayuda adicional permitiría destacar asesores a los ministerios haitianos, entrenamiento de la Policía nacional haitiana y fondos para ayudar a cubrir la brecha presupuestaria que heredó el Gobierno de Haití. Los fondos se usarían también para apoyar la generación de electricidad, programas de empleo, ayuda humanitaria y desarrollo económico.

El 12 de enero de 2005 el departamento de estado hizo pública una hoja informativa titulada “Logros de Estados Unidos en Haití en 2004” en la que se enumeraban en distintos capítulos todos los programas de los EE.UU. para aliviar la situación de crisis en Haití.

En cuanto a la disponibilidad de financiación, la citada hoja afirmaba que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) proporcionó más de 140 millones de dólares para mitigar el impacto de la crisis política y de las dos inundaciones. Se asignaron 38 millones de dólares adicionales provenientes de las asignaciones suplementarias para la reconstrucción de la tormenta tropical Jeanne.

La Ley de Asignaciones del año fiscal 2005 destinó a Haití 85 millones de dólares, además de una financiación de 40 millones para combatir el SIDA, 30 millones en ayuda alimentaría, es decir más de 150 millones del total anticipado.

En definitiva, no se puede decir que los EE.UU. no hayan hecho un esfuerzo importante de cooperación, quizás el más sustancial, actuando de forma generosa en sectores clave para la estabilidad del país: empleo, generación eléctrica, refuerzo institucional, salud y respuesta a los desastres.

No se puede, por tanto, afirmar que los EE.UU. se han desentendido de Haití. Lo cierto es que el papel de los EE.UU. en la resolución de la crisis haitiana ha sido crucial, tanto para

propiciar la salida de Aristide como en la estabilización de la situación de seguridad en los primeros meses con la Fuerza Interina. Sin embargo, cabe siempre preguntarse si un papel más decisivo de los EE.UU. en los meses anteriores a la salida de Aristide no hubiese sido determinante para encontrar una solución menos traumática. La última crisis haitiana se ha desarrollado ante los ojos de la comunidad internacional y de los EE.UU. sin que se hayan puesto en marcha mecanismos eficaces para la prevención de crisis.

UNIÓN EUROPEA.

La primera impresión sobre el papel jugado por la UE tanto en la prevención de la crisis haitiana como en la solución o resolución posterior de la misma invita sin duda a una reflexión muy crítica, tan sólo matizable por justificaciones referidas al carácter del proceso de construcción europea.

En primer lugar, durante los últimos años del período Aristide, cuando las contradicciones del régimen se hacían más evidentes, así como su deriva autoritaria, la UE se limitó a aplicar la condicionalidad política contenida en su marco genérico de cooperación con los países Asia-Caribe-Pacífico (ACP), el Acuerdo de Cotonou. Condicionalidad que llevaba a unas limitaciones en los desembolsos de fondos y en la cooperación que después de la salida de Aristide la UE no ha sido capaz de superar totalmente, con la paradoja de que dichas medidas se siguen aplicando, aunque es cierto que suavizadas, meses después de haberse producido un cambio radical de la situación.

Una de las grandes aportaciones del convenio de Cotonou es el diálogo político entre los estados ACP y la UE. Este diálogo, descrito fundamentalmente en el art.8 del citado Convenio, constituye un factor clave de las relaciones entre las partes en el convenio y tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen y, en particular, los descritos en el art.9, relativos a la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como de la democracia y el estado de derecho. Estos elementos se consideran, en efecto, esenciales a la hora de lograr los objetivos de desarrollo planteados en el Convenio. Cuando se agota el diálogo político del art.8, y en caso de violaciones graves del art.9, las partes pueden recurrir al procedimiento de consultas y a la adopción de medidas adecuadas previstos en el art. 96. El acuerdo de cierre de consultas, con o sin medidas adecuadas, puede prever un seguimiento de la situación con revisiones periódicas.

Además de Haití, la UE tiene actualmente abiertos varios procedimientos de consultas del art.96: Guinea-Conakry, Togo, Zimbabwe y Liberia. Otras situaciones afectan a Costa de Marfil y Sudán y procedimientos más avanzados afectan a Guinea Bissau y República Centroafricana.

Tras las elecciones legislativas contestadas de mayo de 2000, el consejo de la UE adoptó en enero de 2001 medidas apropiadas al amparo del artículo 96 del acuerdo de Cotonou. En virtud de estas medidas se suspendía parcialmente la ayuda comunitaria a Haití: se suprimía la ayuda presupuestaria directa al Gobierno y se reasignaban los restos de los fondos del 8º FED (Fondo Europeo de Desarrollo) a programas que beneficiasen directamente a la población haitiana y destinados a reforzar la sociedad civil y el sector privado, así como a programas que sostuviesen la democratización, la consolidación del estado de derecho y a programas de apoyo al proceso electoral.

En marzo de 2004, tras la salida de Aristide, el gobierno interino de Gérard Latortue presentó al 25 de mayo a la comisión europea los compromisos que asumía su Gobierno sobre la mejora de la situación en materia de derechos humanos, sobre la aplicación de los principios democráticos, sobre la restauración del estado de derecho, sobre un mejor gobierno político y económica y sobre la celebración de elecciones libres y justas en 2005.

Sobre la base de estos compromisos el 24 de septiembre (cuatro meses después) el Consejo aprobó una revisión de las medidas apropiadas que permitían continuar la reasignación de los remanentes del 8º FED hacia programas que beneficiasen directamente a la población haitiana y que permitiesen igualmente la utilización de esos remanentes para acciones definidas por los donantes internacionales como necesidades prioritarias. La decisión del Consejo permite asimismo, simplemente, la notificación de los recursos del 9º FED, la utilización, esta vez sí, inmediata de los recursos llamados “sobre B” (95,6 M. euros) y el inicio de negociaciones con el Ordenador Nacional (responsable en el gobierno haitiano de la canalización de los fondos de la UE) para la programación de los recursos del “sobre A” (72 M. euros). El Programa Indicativo Nacional sólo se firmará una vez que hayan tenido lugar elecciones libres y justas.

La decisión del Consejo de 24 de septiembre de 2004 establece que las medidas apropiadas deben revisarse en un plazo de seis meses.

Esta revisión, tardía y pacata, se hizo ante la constatación por parte de la UE que no podía acudir a la Conferencia de donantes de Washington sin modificar previamente las medidas apropiadas del Acuerdo de Cotonou. La UE actúa tarde, con mecanismos inadecuados y en todo caso muy por debajo de la capacidad de influencia que debería tener la UE. Ello sin restar mérito a la importancia de la ayuda comprometida por la UE que es el mayor donante de fondos a Haití con un compromiso total de 217 millones de euros.

El procedimiento descrito hasta el momento da una clara impresión de la capacidad casi nula de respuesta rápida que tiene la UE. Pero es que además de lo engorroso de los procedimientos y la lentitud en el desembolso de los fondos, tan sólo dos de los 25 países del UE han contado con fuerzas militares sobre el terreno: Francia en la Fuerza Multinacional Interina y España en MINUSTAH.

Este panorama hace inevitable que la que visión sobre papel UE en Haití sea muy crítica. Ahora bien, también es cierto que tampoco cuenta la UE con otros instrumentos que le permitan una acción más contundente o decisiva. Sin duda, el marco de Cotonou es a todas luces insuficiente como instrumento de prevención de conflicto y mucho menos de gestión de crisis. Además, la UE todavía no se ha dotado de elementos militares o policiales que le permitan una proyección exterior de fuerzas para gestión de crisis como en el caso de Haití, aunque esta aseveración, como se verá a continuación, es matizable puesto que sí que tiene la UE cierta capacidad de acción. Ello lleva necesariamente a pensar que en el caso de Haití ha faltado voluntad política o no hay interés en una zona que no afecta directamente a la seguridad de Europa o ambas cosas.

Cabría aquí, por tanto, una breve reflexión sobre los instrumentos con los que la UE cuenta para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. En la UE. se tiende a diferenciar estos instrumentos entre largo y corto plazo. A los primeros corresponde el campo tradicional de gestión de la UE y en mi opinión no son instrumentos propia y específicamente diseñados para la gestión de crisis aunque tienen una incidencia evidente en ese campo. Estos instrumentos son: la cooperación al desarrollo, políticas comerciales, de derechos humanos y democratización, y medioambientales, así como la observación electoral y el control de armas.

Los instrumentos a corto plazo son: diálogo político, sanciones, despliegue de observadores, intervención militar preventiva, apoyo a iniciativas de paz, imposición de la paz,

desmovilización y desarme, repatriación y reinserción, desminado, alivio humanitario post-conflicto y ayuda humanitaria, medidas de confianza, iniciativas de resolución de conflictos, reconstrucción de estructuras gubernamentales, etc.

Hay que distinguir claramente desde un punto de vista conceptual entre las actividades de gestión de crisis como una categoría general y la ayuda humanitaria a áreas en crisis. Si la primera constituye una actividad abiertamente política, la ayuda de emergencia a poblaciones afectadas por conflictos armados es inherentemente apolítica y no puede considerarse un instrumento de gestión de crisis.

La política inicial de la UE en esta área se centraba en medidas de ayuda de emergencia que incluían ayuda alimentaria, desminado, protección civil, democratización, asistencia a refugiados y ayuda financiera excepcional. Tras el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la emergencia de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) esta política inicial ha cambiado substancialmente.

Así, dentro del marco de la PESC, hay una serie de instrumentos que pueden ser activados: medidas diplomáticas en el marco de una Estrategia Común o de una Posición Común (declaraciones, gestiones, visitas de alto nivel, Enviados especiales, apoyo a acciones de otras organizaciones internacionales, reconocimiento internacional, propuestas de paz, etc.); diálogo político dentro de los acuerdos entre la UE y terceros países (sería el caso de Cotonou); y finalmente sanciones fuera de las previstas en los acuerdos citados.

Además en el marco de la PESD se han introducido nuevas acciones. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 situó a la gestión de crisis en el meollo del reforzamiento de la PESD. Estas acciones, ya conocidas en el marco de la extinta Unión Europea Occidental (UEO) como las misiones Petersberg, son: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate en gestiones de crisis, incluyendo imposición de la paz.

En diciembre de 1999 el Consejo Europeo de Helsinki decidió la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 hombres capaz de cumplir con las misiones Petersberg.

La UE decidió también desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis en cuatro áreas prioritarias definidas por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000: policía, reforzamiento del estado de derecho, reforzamiento de la administración civil y protección civil. En este marco, los cinco países de la UE que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar (Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España) decidieron en la reunión informal de Ministros de Defensa en Roma en octubre de 2003 la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea para dotar a Europa de la capacidad de llevar a cabo todo tipo de misiones policiales durante las operaciones de gestión de crisis.

Las operaciones PESD de la UE se han sucedido: en enero de 2003 en Bosnia, en marzo de 2003 en Macedonia, en mayo de 2003 en la República Democrática del Congo. La Comisión además estableció, a petición del Consejo Europeo de Helsinki, el llamado Mecanismo de Reacción Rápida para responder con todo el potencial de los instrumentos comunitarios cuando condiciones de urgencia hagan necesaria una acción rápida.

Hasta aquí una somera descripción de los instrumentos de la UE en la gestión de crisis. De su aplicación casi nula y muy limitada a Haití cabe deducir o que la UE no percibió la situación en Haití como una crisis urgente o que no existió la voluntad política para aplicar instrumentos que existen y que ya han sido aplicados, en ocasiones en regiones no europea.

El papel de la UE en el desarrollo de la crisis ha sido muy pasivo, limitado a aplicación medidas apropiadas de art. 96 de Acuerdo Cotonou y por tanto sin ningún elemento de prevención de conflictos y sin utilizar los instrumentos de gestión de crisis con los que cuenta la Unión en el marco de la PESC o de la PESD.

La respuesta a la crisis no ha sido mejor. Si bien es cierto que la UE ha realizado un enorme esfuerzo en sus compromisos de ayuda, siendo uno de los principales donantes no es menos cierto que, salvo países individuales, la UE como tal en febrero de 2005, un año después de la salida de Aristide, todavía no había desembolsado ni el 10% de los fondos comprometidos. De ahí los esfuerzos de algunos países europeos de acelerar los desembolsos y de concentrar esfuerzos en proyectos de impacto inmediato sobre las condiciones de vida de la población.

CONCLUSIONES.

Es evidente que hay visiones diferentes no tanto sobre el problema haitiano sino sobre las consecuencias del mismo. Sin embargo el diagnóstico en un estado fallido, y todos coinciden en que Haití lo es, no puede ser distinto. Ahora bien, las percepciones y valoraciones de ese diagnóstico varían también en función de las coyunturas propias: Naciones Unidas en medio de su reforma y de la definición de su papel en el nuevo orden internacional, los EE.UU. en la tensión entre su papel internacional, su papel en sus zonas de influencia inmediata, y sus nuevas prioridades tras el 11-S. Por último, la UE sin consumir su salto hacia un verdadero papel en la escena internacional, sin una verdadera PESC y una capacidad de proyección militar.

El problema de Haití persiste y la comunidad internacional no puede cosechar un fracaso que destine al país a una situación permanente de caos con crisis recurrentes y sus consecuencias para la estabilidad no sólo regional y para la suerte de su población, cada vez en condiciones más extremas. La solución pasa necesariamente por un compromiso a largo plazo de la comunidad internacional y de sus principales actores. El objetivo es crear condiciones que permitan en el futuro la pervivencia de instituciones que hagan posible que los haitianos rijan sus propios destinos. Mientras tanto no debe existir pudor para que Naciones Unidas asuman un papel primordial en el desarrollo y gobernabilidad de Haití.

El gobierno que surja tras las elecciones deberá ir asumiendo progresivamente mayores responsabilidades pero ello por si solo no va a mejorar ni la lentitud ni las reticencias de los donantes para desembolsar fondos ni tampoco la limitada capacidad de las instituciones haitianas para ejecutar programas de gobierno que aseguren la mejor aplicación de esos fondos ni la capacidad del país para absorberlos.

La situación de inseguridad va a persistir durante bastante tiempo. Las mejoras van a ser lentas y la población haitiana únicamente se sentirá ligada por un proceso tutelado desde fuera en la medida en que perciba que ese proceso le aporta mejoras palpables en sus condiciones de vida.