

LA INTERVENCIÓN DE CHILE EN HAITÍ: MOTIVOS Y DESEMPEÑO DE LA PARTICIPACIÓN EN MINUSTAH

ALEXANDER MICIC TAGER

LICENCIADO EN HISTORIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

ABSTRACT

El presente artículo atiende a un análisis de la intervención humanitaria/militar que Chile realiza en Haití desde 2004. En primer lugar se hace alusión a la esencia, rasgos y evolución de las Operaciones de Paz, así como a una reseña del papel desempeñado por Chile en ellas. La investigación es abordada desde dos ángulos: por un lado, las motivaciones de nuestro país para participar en esta empresa y, por el otro, el desempeño chileno *in situ*. Se argumenta, primero, que los motivos de la participación chilena conjugan elementos político-estratégicos, de cooperación y responsabilidad internacionales, y de un genuino e intersubjetivo compromiso con la democracia y los DDHH; segundo, que el desempeño nacional en la zona, al compás del mandato de MINUSTAH, ha sido integral y se erige como una actividad de *peace-building* y *peace-enforcement*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo aboga por un análisis de la intervención humanitaria/militar de Chile en Haití. Ante la grave situación política del país caribeño, agudizada por una crisis social y económica propias de un Estado fallido, Naciones Unidas desplegó una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) en febrero de 2004; ante la complejidad de la situación, el Consejo de Seguridad, por medio de la resolución 1542, estableció la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Su mandato, *grosso modo*, consistió en apoyar al gobierno de transición en el restablecimiento de la seguridad y estabilidad necesarias para el avance del proceso político y

constitucional del país en cuestión.¹ Tal mandato se estableció por seis meses, renovables, a cuyo compás se iría definiendo también la prolongada presencia de Chile en Haití. Es en este contexto, y al alero de una acción colectiva en el marco de la ONU, donde precisa analizar la participación chilena en esta Operación de Mantenimiento de Paz.

La intervención en Haití es paradigmática en varios sentidos: era la primera vez que el Consejo de Seguridad decretaba que la disrupción a la democracia era una amenaza a la paz y seguridad internacional, constituyó el mayor despliegue de contingentes militares y civiles que Chile efectuaba en una Operación de Paz, se logró una coordinación a nivel institucional nacional inédita y se puso en marcha todo un proceso de preparación y capacitación de gran envergadura.

Primeramente aludiré a la esencia, rasgos, tipos y evolución de las Operaciones de Paz, así como una reseña del papel desempeñado por Chile en ellas. Allí, incluiré una breve descripción de la evolución y explosión del conflicto en Haití. Luego, abordaré mi investigación desde dos ángulos: por un lado, las motivaciones de nuestro país para participar en esta empresa y, por el otro, el desempeño chileno en Haití (lo cual incluye también una descripción de la situación precaria en términos económicos y humanos del país).

En cuanto a los motivos, recorro distintos aspectos como intereses geopolíticos, imagen internacional, compromiso genuino, responsabilidad internacional, inserción en el contexto mundial, etc., todo esto a la luz de un balance de las teorías realista, liberal y constructivista (buscando cuál se ajusta de forma más satisfactoria a los móviles de Chile). En relación al desempeño en terreno, analizo las actividades concretas realizadas por el contingente nacional en Haití, comparándolas con el mandato específico de MINUSTAH, para así establecer el grado de efectividad de nuestra participación. En otras palabras, si el papel de Chile responde a un tipo de *peacekeeping* tradicional de limitado alcance, o si acaso calza con las exigencias de Operaciones de Paz cada vez más expandidas en alcance y misión.

¹ Rodríguez Utman, María Ignacia. *La paradoja de la intervención militar, la "excepción" humanitaria y Haití: la necesidad de "Nation Building"*. Tesis Magíster Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004. p. 100.

En consecuencia, mis hipótesis son las siguientes:

- Los motivos de la participación chilena conjugan elementos político-estratégicos, de cooperación y responsabilidad internacionales y de un compromiso genuino e intersubjetivo con la democracia y los DDHH.
- El desempeño del contingente nacional en la zona, en consonancia con el mandato de MINUSTAH, ha sido amplio, significativo y de variada cobertura.

II. PANORÁMICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y RESEÑA DE LA PARTICIPACIÓN DE CHILE

1. Operaciones de Paz: Rasgos y Evolución

Mientras el artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas establece la prohibición del uso de la fuerza, el artículo 2(7) consagra la no intervención en asuntos domésticos de los Estados. Sin embargo, esta misma Carta presenta dos excepciones: autodefensa (Art 51) y el Capítulo VII. (por medio del cual, en determinadas ocasiones, el Consejo de Seguridad puede imponer medidas y acciones coercitivas).² La lógica de este constructo es la creación de un sistema regulado de acción colectiva, que limite la acción unilateral de los Estados.

Una intervención humanitaria unilateral puede ser una excusa que esconda motivaciones particularistas y de *Realpolitik* del Estado autor. Por un lado, si bien era urgente evitar esa situación, también lo era evitar la indiferencia ante situaciones de emergencia que requerían de una acción pronta. Es por ello que los Estados crean las bases de acción colectiva bajo el mandato del Consejo de Seguridad, como única alternativa legal y legítima para actuar ante crisis y emergencias humanitarias. Y esto funciona de la siguiente manera: si el Consejo determina que ha habido una “amenaza a la paz y seguridad internacional”, gatilla el Capítulo VII, bajo el cual autoriza a los Esta-

² Franck, Thomas M. *Recourse to force. State action against threats and armed attacks*. Cambridge University Press, 2002. pp. 11-14.

dos a tomar medidas impositivas en una determinada situación (todo esto, cabe advertir, bajo el mandato de Naciones Unidas).³

Las *peacekeeping* surgieron sin una base clara en la Carta, ante la inhabilidad del Consejo de Seguridad para implementar el Capítulo VII durante la Guerra Fría.⁴ En un contexto internacional bipolar dominado por dos superpotencias, el Consejo se vio en gran medida reducido a la impotencia y a un papel más bien simbólico. Ante esta situación, y como externalidad de ello, la institución de *peacekeeping*, que había tenido un perfil más bajo, evolucionó de una manera impensada en fuerza y alcance.

Desde el fin de la Guerra Fría, los conflictos armados han tenido como tónica principal un carácter intraestatal antes que interestatal. Es desde los 1990s que las Operaciones de Paz adquieren una fuerza y expansión de su misión, en el marco de un Consejo de Seguridad que recobró su protagonismo y que utiliza cada vez más el Capítulo VII. La expansión de las tareas de las Operaciones de Paz ha sido exponencial: a las misiones tradicionales (mantener la seguridad y resguardo del orden en los conflictos), se le han agregado tareas de organizar elecciones, la reconstrucción económica y nacional (*peacebuilding*) y, últimamente, reparto de asistencia humanitaria, protección de civiles e incluso responsabilidades en la administración y funcionamiento del Estado en intervención (*peace-enforcement*).⁵ Resta analizar, más adelante, a cuál de estos tipos de Operaciones de Paz responde el desempeño chileno en Haití.

Junto con la evolución en la cobertura de tareas de estas operaciones, ha habido también (desde el fin de la Guerra Fría) una expansión del alcance del Capítulo VII. El Consejo de Seguridad lo ha invocado cada vez en temas más variados. Actualmente, una amenaza a la paz y seguridad internacional está determinada por: conflicto armado interno, crisis humanitaria y, últimamente, también una disrupción a la democracia.⁶ Aquí, Haití es el primer precedente. En 1994, fue la primera vez que el Consejo de Seguridad establecía que el quiebre de la democracia constituía una amenaza y, por ende, permitía el despliegue del Capítulo VII; en otras palabras, se estaba avalando el

³ Chesterman, Simon. *Just war or just peace?: humanitarian intervention and international law*. Oxford University Press, Oxford, 2002. pp. 124-125.

⁴ Gray, Christine. *International law and the use of force*. Oxford University Press, Oxford, 2000. p. 199.

⁵ *Ibid.*, pp. 171-173.

⁶ Chesterman, Simon. *Just war or just peace?... op.cit.*, p. 128.

uso de la fuerza en aras del fortalecimiento democrático. En breve, esa determinación en 1994 y aquella de 2004, constituyeron un desvío de la concepción tradicional de amenaza a la paz.

Haití, el país más pobre de las Américas, ha visto desde su Independencia monopolizados el poder y los recursos por una pequeña elite. Entre 1951 y 1971, Duvalier gobernó el país, a quien luego le sucedió su hijo. Durante le era de la “dinastía Duvalier”, Haití fue escenario de graves violaciones a los DDHH.⁷ Ante la intensidad de las protestas contra el gobierno y su actuar, la familia en cuestión tuvo que abandonar el país en 1985. Desde entonces, la transición a un sistema de partidos ha sido lenta y compleja, enmarcada en casi dos décadas de procesos de ensayo y error. En 1994, el electo Presidente, Jean Bertrand Aristide, se vio imposibilitado de ejercer su cargo y solicitó a ONU una intervención. En las elecciones de 2000, Aristide reclamó su victoria, cuando el número de votantes apenas superaba el 10% del electorado.⁸ La oposición se irritó y se alzó en armas, y en 2003 exigió la renuncia del Presidente. Ante la agudización de un conflicto que se exagera cada vez más dadas las precarias condiciones de vida del país, Aristide abandonó Haití en 2004.

2. Reseña de la participación de Chile en Operaciones de Paz:

La participación chilena en Operaciones de Paz es de larga data, y es parte de la nuestra tradicional política exterior de multilateralismo. Nuestro debut fue en 1949, en el caso de India Pakistán.⁹ Desde allí, seguirían una serie de participaciones, intensificándose de forma brutal a partir de los 1990s. Así, Chile ha participado de India a Kosovo, de Bosnia al Congo, pasando por Honduras, etc.

El fin de la Guerra Fría coincidió, en nuestro país, con el fin del régimen militar y la recuperación de la democracia. Desde entonces, y en el marco de un deseo de reinserción internacional (tras nuestro aislamiento previo) y de un compromiso con los DDHH, se ha asistido a un auge de estas actividades. Las Operaciones de Paz, a ojos de

⁷ Rodríguez Utman, María Ignacia. *La paradoja de la intervención militar... op. cit.*, p. 92.

⁸ Para mayor detalle al respecto, ver: Le Dantec, Paulina. *Chile y las operaciones de paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas: de la reinserción internacional a la participación en Haití*. ANEPE, Santiago, 2006.

⁹ *Ibidem*.

los gobiernos de la Concertación, vinieron a ser un canal, una forma de reinsertar a Chile en la política multilateral de la ONU, de demostrarle al mundo que era un país comprometido con los DDHH, un país recuperado que valoraba su tradición institucional y su apego a los medios democráticos.

Las primeras iniciativas fuertes de fortalecimiento del lugar de las Operaciones de Paz en la agenda exterior vinieron en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Esto se insertaba en una política que propugnaba por la paz, la extensión de la democracia y el respeto por los DDHH. En esta línea, Frei promulgó, en noviembre de 1996, la “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de Paz”, la cual establecía: verificación del cese al fuego, colaboración en la separación de las fuerzas en pugna, escolta y/o conducción de la ayuda humanitaria, supervisar la desmovilización y desarme de los combatientes y de la población civil, y observación de los actos electorales.¹⁰ Pocos años después, en 1999, Frei establece por Decreto Supremo la “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”¹¹, el cual ampliaba la participación chilena en estas misiones, en el sentido de ejecutarlas bajo el Capítulo VII, aunque con ciertas limitaciones.

Si bien desde el retorno a la democracia, la participación en Operaciones de Paz alcanzó una relevancia muchísimo mayor, fue durante el gobierno de Ricardo Lagos que éstas llegaron a ocupar un lugar prominente en la agenda de política exterior, constituyéndose el caso de Haití en el clímax de esta evolución en importancia y protagonismo. Consecuentemente, en 2002 se creó el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), organismo dependiente del ministerio de Defensa, con la misión de instruir y entrenar al personal policial, militar y civil que participaría en dichas operaciones.¹² Esto se traducía, entre otras muchas cosas, en una apuesta por la efec-

¹⁰ Ministerio de Defensa Nacional, en web: <http://www.defensa.cl/ms-paz/politica-nacional.php>. Fecha consulta: 30 de oct. de 2007.

¹¹ Decreto Supremo N° 68 (14 octubre 1999). “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz.” En *Diario Oficial* N°36.510, 10 noviembre 1999, en web: <http://www.diariooficial.cl/> Fecha consulta: 30 de oct. de 2007.

¹² Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III, en web: http://www.defensa.cl/libro-defensa/docs/3sector_defensa.pdf / Fecha consulta: 29 de oct. de 2007.

tividad y profesionalismo de los contingentes que serían enviados y en que desde entonces, las FFAA serían un instrumento de política exterior en tiempos de paz.¹³

Ante la solicitud del Secretario General de Naciones Unidas de integrar a Chile en una Fuerza Multinacional Provisional junto con solamente EE.UU, Francia y Canadá, el Presidente Lagos reaccionó con envíos apenas 48 horas después. Así, la intervención en Haití de 2004 es un punto de inflexión en la historia de la participación chilena en Operaciones de Mantenimiento de Paz, toda vez que “el empleo de fuerzas militares en Haití ha sido el mayor despliegue militar en operaciones de paz que históricamente haya realizado Chile.”¹⁴ Además, fue la primera misión bajo el Capítulo VII en la que nuestro país participaba, y Chile se comprometía a asumir un rol político en materia internacional.

III. MOTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN MINUSTAH

A juicio personal, los móviles para la participación chilena en Haití se pueden agrupar en político-estratégicos, de cooperación y responsabilidad internacionales, y de convencimiento y compromiso genuinos, todos estos aunados dentro del interés nacional. Antes de analizar estos motivos, cabe pasar revista a las teorías de Relaciones Internacionales, amén de establecer un marco de análisis.

Los neorrealistas (a partir de Waltz, en 1979), quienes postulan que los Estados son los únicos actores válidos, presentan la importancia de la estructura en el comportamiento de estos: una estructura anárquica que lleva a competir por la distribución de poder. Si bien reconocen que hay cooperación, sostienen que ésta es difícil e incierta por dos razones: las ganancias relativas (nuevamente, se asiste a un juego de suma cero donde la pregunta no es si “ganaremos todos”, sino “quién ganará más”) y “hacer

¹³ Discurso Presidencial 21 de mayo de 2004 (Ricardo Lagos). Ministerio Secretaría General de la Presidencia, disponible en: http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/gobierno_marcha/mensajes_presidenciales/21_de_mayo_de_2004/documentoLista/0/documento/DISCURSO%2021%20DE%20MAYO%20DE%202004.pdf / Fecha consulta: 29 de oct. de 2007.

¹⁴ Kauer, Harold. “Análisis y lecciones de la participación chilena en Haití.” En *Revista de Marina*, Vol 123, N°981, 2006. p. 109.

trampa” (el constante temor que los Estados se aprovechen de aquel que confía en los demás, y avancen sus intereses propios: el dilema de seguridad).¹⁵

El neoliberalismo aboga por las instituciones como los mediadores para lograr la cooperación entre los Estados. Sostiene que los Estados son actores claves, pero no los únicos; lo que importa son las ganancias absolutas, las instituciones son determinantes para la cooperación, etc. Una rama de este grupo corresponde a la interdependencia compleja, propugnada por Keohane y Nye. Señalan que los vínculos entre actores estatales y no estatales son grandes y complejos, hay múltiples canales de interacción, etc; en fin, abogan por el transnacionalismo y critican el enfoque estado-céntrico.

Como recuento, Salomón hace una comparación de estas dos últimas corrientes. En cuanto a la cooperación internacional, para los neorrealistas ésta es mucho más difícil de alcanzar, que para los neoliberales. Los primeros se enfocan en ganancias relativas, mientras que los últimos en aquéllas absolutas. Para el neorrealismo, las prioridades estatales conducen a asuntos de seguridad, mientras que para el neoliberalismo tienden hacia tópicos económicos. Los neorrealistas postulan que la distribución de recursos es el factor que mejor explica el comportamiento de los Estados. Los neoliberales señalan que los regímenes e instituciones mitigan los efectos de restricción que tiene la anarquía sobre los Estados (el miedo a la cooperación y a la “trampa” se soluciona, en opinión de esta corriente, con los regímenes internacionales). Así, las instituciones internacionales sí pueden compensar los efectos de la anarquía.¹⁶ Tanto neorrealistas como neoliberales comparten premisas racionalistas (evalúan los costos y beneficios).

Los constructivistas (Wendt, por citar un ícono) alegan que los racionalistas ven a los Estados como cajas vacías y no ponen atención a los factores endógenos. Se omite el rol intersubjetivo: los intereses están también determinados por la identidad, por procesos internos, por preferencias, acciones y expectativas. Wendt niega que las identidades de los actores preceden a la interacción; antes bien, éstas se desarrollan a

¹⁵ Lamy, Steven. “Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and neo-liberalism”. En *The Globalization of World Politics*, ed. John Baylis y Steve Smith. Oxford University Press, Oxford, 2001. pp. 185-186.

¹⁶ Salomón, Mónica. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones.” En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 4, 2002. pp. 15-17.

partir de esa interacción. Las identidades de los Estados se van moldeando en respuesta a cambios internos y externos, lo que luego se traduce en la definición de los intereses nacionales.

Una visión puramente realista me parece miope y explicativamente pobre. La participación de Chile en Haití, sin omitir la importancia de factores político-estratégicos y de *Realpolitik*, ha confirmado que la cooperación (sea instrumental o no) sí es parte del interés nacional, como también lo son los compromisos genuinos con ciertos valores como la democracia y los DDHH.

1. Político-estratégicos:

Di Nocera y Benavente sostienen que uno de los objetivos de la misión chilena en Haití yace en los efectos políticos y estratégicos que se pueden obtener de participar en cualquier operación de paz.¹⁷ En mi opinión, dichos efectos pueden desglosarse en dos niveles: la imagen que Chile pueda proyectar y los fines concretos que pueda obtener.

En cuanto a la imagen a proyectar, al Gobierno le interesó demostrar la capacidad y rapidez de reacción nacional ante el llamado de la ONU, con un asombroso despliegue militar. A la vez, interesaba dar muestras del compromiso de Chile con la paz y seguridad internacional, presentándose como un país que propugnaba la paz y resolución pacífica de controversias. Además (y muy importante), esta participación se enmarca dentro del proceso que vivimos desde los 1990s: reinserción internacional y consolidación de la democracia. Chile quiere que el mundo sepa que es un país estable, con una democracia recuperada, con un pasado autoritario superado, y que es un miembro activo de la ONU en cuanto a su postura en temas de DDHH, cooperación, democracia y estabilidad interna.

En cuanto a objetivos concretos, el país parece buscar posicionarse como un actor relevante en la región. Como sostiene Kauer, se trata de apostar por liderazgo conti-

¹⁷ Benavente, Ricardo y di Nocera, Enzo. "Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití." En *Política y Estrategia* (ANEPE), N° 98, 2005. p 69.

mental.¹⁸ Por otro lado, es parte del interés de defensa nacional la existencia de estabilidad y seguridad a nivel internacional y, sobre todo, regional. Es por ello que a la cartera de defensa sí le importan los sucesos en el ámbito externo a nuestras fronteras. La defensa nacional busca preservar la paz, lo cual depende de la situación internacional (sobre todo, en un mundo de interdependencia compleja, según lo ya expuesto sobre Keohane y Nye).

En esta línea, la participación en Haití es una oportunidad de estrechar los lazos multilaterales y de confianza mutua, particularmente a nivel regional y vecinal. En consecuencia, Kauer sostiene que la participación de Chile junto con Argentina y Brasil, ha contribuido a fortalecer los vínculos y fomentar la confianza mutua entre estas naciones.¹⁹ Todo esto en aras de la integración regional. Este interés por la estabilidad internacional, junto con los deseos de la proyección internacional de Chile, son objetivos explícitos en la agenda del Ministerio de Defensa.²⁰

2. Cooperación y responsabilidad internacionales:

En concordancia con la teoría liberal, la cooperación es una herramienta imprescindible para sortear la anarquía e incertidumbre del sistema internacional. Esta política de cooperación se ha acentuado y revigorizado en la era post Guerra Fría, y Chile no está exento de este fenómeno. Además, la política exterior nacional tiene una tradición histórica de inclinación hacia el multilateralismo, lo cual ha puesto la reinserción internacional del país en un lugar protagónico de nuestra agenda...y un buen canal para ello es la participación en operaciones de paz.

La política exterior de Chile en el Caribe gira en torno a la cooperación, principalmente la que nuestro país ofrece a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Sobre todo desde 1994, han aumentado los vínculos hacia el Caribe, por medio de la colaboración en distintos programas de cooperación internacional en el contexto de la ONU y OEA.²¹

¹⁸ Kauer, Harold. "Análisis y lecciones..." *op. cit.* p. 122.

¹⁹ *Ibid.*, p. 111.

²⁰ Ministerio de Defensa Nacional, disponible en: http://www.defensa.cl/obj_dn.php/ Fecha consulta: 29 de oct. de 2007.

²¹ *Ibidem.*

La cooperación, cabe mencionar, le reporta a Chile también beneficios económicos. En cuanto a la participación en Haití, no hay objetivos directos en esta materia. Sin embargo, di Nocera y Benavente aluden a aquellos “indirectos”: al participar de MINUSTAH, Chile debe invertir generosamente en la preparación de sus fuerzas y equipos. Las empresas nacionales, por tanto, ven en esto una oportunidad y trabajan en la provisión de equipamiento, vestuario, alimentación y muchos otros ítemes, todo lo cual se traduce en un mayor dinamismo a la economía interna y, por consiguiente, en un aporte al crecimiento económico.²²

Muy ligado a la cooperación, está el sentido de responsabilidad internacional. Históricamente, Chile se ha inclinado por las acciones colectivas de la ONU y, como ya se ha señalado, ha participado en numerosas misiones bajo su mandato. Así, el desempeño en Haití ha sido, según di Nocera y Benavente, una demostración de la voluntad nacional de asumir responsabilidades colectivas²³; demostración, dicho sea de paso, que no exime también un interés instrumental por proyectar una imagen potente del país.

En este marco de responsabilidad internacional, es preciso señalar que (además de las otras razones) Chile acudió a Haití ante el llamado explícito de Kofi Annan -por ser signatario de la Carta de la ONU desde el comienzo- y en respuesta a la resolución del Consejo de Seguridad que establecía el despliegue de MINUSTAH.²⁴

3. Convencimiento y compromiso genuinos con la democracia y los DDHH:

Además de motivos político-estratégicos y de cooperación, que en mayor o menor medida implican beneficios para Chile, esto es, son analizados desde una óptica funcional e instrumental, soy de la opinión que debe agregarse un tercer móvil: la existencia de un compromiso real con ciertos temas, que excede un cálculo de *rational choice*.

Durante más de veinte años, la democracia y los DDHH se han incorporado de forma aguda a nuestro imaginario y vocabulario. Desde el fin del régimen militar, las alu-

²² Benavente, Ricardo y di Nocera, Enzo. “Construyendo capacidades...” *op. cit.*, p. 70.

²³ *Ibid.*, p. 65.

²⁴ *Ibid.*, p. 63.

siones y estudios sobre democracia han estado siempre presentes en la opinión pública y han sido el clivaje último que ha marcado nuestro actual sistema de partidos. La valorización de los DDHH también ha sido un proceso de aprendizaje para los chilenos. Ambos, democracia y DDHH, son valores importantes y que nadie desafía (o se atreve a hacerlo públicamente, al menos).

En otras palabras, estos tópicos, muy presentes en la política mundial, se han internalizado y traducido en una aplicación en las prácticas domésticas. Esto es lo que Risse y Sikkin llaman “socialización”²⁵: las ideas internalizadas se convierten en normas que llevan al cambio de identidad, intereses y comportamiento. Y todo esto se expresa, también, en nuestra política exterior, en consonancia con lo señalado sobre la teoría constructivista.

Según Donnelly, los DDHH en política exterior son importantes para la identidad nacional.²⁶ Reflejan y, en un proceso a mi juicio bidireccional, refuerzan la autoimagen de los Estados; en este caso, una imagen de un país que tiene una democracia sana y recuperada y un compromiso por los DDHH. El interés nacional, por tanto, sí puede tener una dimensión moral. Y las necesidades de un Estado como Haití no son la excepción.

Forsythe, en la misma línea, señala que las democracias liberales extrapolan a la arena internacional sus valores.²⁷ Y dentro de estos, se encuentran la democracia y los DDHH. Dichos regímenes despliegan políticas a favor de tales derechos, y Chile no es (no quiere ser) la excepción. Es, como ya se ha sostenido, una expresión de la autoimagen que un país tiene (e incluso en este sentido, tiene un carácter funcional para Chile: presentarlo, lanzarlo al mundo como un país importante y estable, presente y con un rol internacional).

Si bien los otros motivos son importantes (y tal vez más determinantes a la hora de tomar las decisiones a nivel gubernamental), soy de la opinión que es este último factor el que más nos pone en contacto, el que más nos inserta en la política mundial.

²⁵ Risse, Thomas; Ropp, Stephen; Sikkink, Kathryn. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, 1999. p. 11.

²⁶ Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithaca, 2003. pp. 159-162.

²⁷ Forsythe, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge University Press, 2000. pp. 139-141.

IV. EL DESEMPEÑO DE CHILE EN HAITÍ

Para evaluar el desempeño de Chile en Haití considero dos aspectos: el contingente humano desplegado y las actividades concretas que éste ha realizado en terreno. Dicha evaluación incluye, además, referencias a los costos que esta participación ha tenido para nuestro país. Este desempeño lo analizo a la luz del mandato específico estipulado por MINUSTAH, comparación ésta que me permite dilucidar la efectividad de las actividades chilenas en Haití. ¿Corresponden éstas a una misión tradicional de *peacekeeping*, es un aporte modesto o más bien constituye un accionar completo y significativo?

Se debe considerar el escenario en el cual Chile está actuando. Haití es el país más pobre de las Américas, con un ingreso per cápita de 350 dólares anuales, un Índice de Desarrollo Humano de 0,362 y un 70% de la población viviendo en áreas rurales.²⁸ Es un Estado fallido, en tanto no es capaz de cumplir con las funciones estatales básicas en cuanto a salud, educación, sanidad, infraestructura, etc.

Consecuentemente, en primer lugar me refiero al mandato de MINUSTAH, luego al despliegue del contingente militar chileno en la zona y, por último, a las actividades por éste realizadas.

1. El Mandato de MINUSTAH

El mandato apunta a tres áreas, a saber: un entorno seguro y estable, el proceso político y los DDHH. En cuanto al primero, se aboga por asegurar el desarrollo político y constitucional del país, ayudar al gobierno de transición en la reconstrucción de la Policía Nacional Haitiana; atender a la seguridad pública y al desarme de la población, a través del establecimiento del estado de derecho y del orden público; y la protección de civiles.

En lo que atañe al proceso político, el mandato estipula apoyar el proceso constitucional y fomentar un gobierno democrático y un desarrollo institucional; ayudar al

²⁸ Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), disponible en: <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/que-otorga-agci/paises-relacionados/#pais11/>
Fecha de consulta: 31 de oct. de 2007.

diálogo y reconciliación nacionales; cooperar en la organización y monitoreo de elecciones libres y limpias, prestando asistencia técnica, logística y administrativa; aumentar la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

En lo que respecta a los DDHH, se trabaja en aras de la promoción y protección de estos derechos fundamentales, así como en la vigilancia de la situación de refugiados y desplazados.²⁹

En otras palabras, se trata de resucitar un Estado fallido para volverlo autosustentable y fortalecido. La ONU estableció MINUSTAH con un mandato que es renovable cada seis meses; estas mismas delimitaciones temporales han sido el marco de la participación chilena en Haití. Si bien se está frente a una misión de largo plazo, las metas y contingentes se van estableciendo y reestableciendo cada seis meses.

2. El contingente desplegado:

Ante el primer llamado de Kofi Annan para componer una Fuerza Multinacional Provisional para Haití, en febrero de 2004, Chile reaccionó en 48 horas enviando 331 efectivos del Ejército.³⁰ Cuando el Consejo de Seguridad estableció MINUSTAH, Chile realizó el mayor despliegue de contingente militar para una operación de paz jamás visto en su historia. Se enviaron 514 efectivos de las Fuerzas Armadas y de Orden. Son, según datos de Naciones Unidas, 19 los países que aportan con contingente militar en Haití.³¹

El aporte chileno comprende al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, Carabineros, Policía de Investigaciones y funcionarios civiles. En términos generales, el contingente por sector es el siguiente:

El Ejército está presente con i) el Batallón Chile (compuesto por la Compañía de FF.EE, Compañía de Fusileros y Compañía de Apoyo), ii) una Compañía de Ingenieros

²⁹ Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/index.html> Fecha consulta: 30 de oct. de 2007

³⁰ Le Dantec, Paulina. *Chile y las operaciones de paz... op.cit.*

³¹ Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/facts.html> Fecha consulta: 30 de oct. de 2007.

(que trabaja junto con personal ecuatoriano, conformando la Compañía Mixta Chileno Ecuatoriana)³² y iii) un pelotón de helicópteros³³.

Despliegue del contingente del Ejército



FUENTE: Ejército de Chile, en web: http://www.ejercito.cl/presencia_internacional/ Fecha consulta: 29/10/2007.

La Armada ha desplegado una Unidad de Tarea, compuesta por una Compañía de Infantería de Marina y una Unidad Sanitaria Móvil (lo que suma 14 oficiales y 160 gente de mar).³⁴ Por su parte, la FACH ha dispuesto de efectivos y helicópteros UH-1H con misiones de enlace, traslado de tropas y evacuaciones aeromédicas.³⁵

Además, se encuentran en Haití aproximadamente 50 funcionarios de Carabineros y 10 de Investigaciones, junto con personal de Registro Civil.

³² Ministerio de Relaciones Exteriores, en web: <http://www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1> Fecha consulta: 31 de oct. de 2007

³³ Ejército de Chile, en web: http://www.ejercito.cl/presencia_internacional/ Fecha consulta: 29 de oct. de 2007.

³⁴ Armada Nacional, en web: http://www.armada.cl/p4_armada_actual/site/artic/20050411/pags/20050411113228.html Fecha consulta: 29 de oct. de 2007.

³⁵ Fuerza Aérea de Chile, en web: <http://www.fach.cl/proyec/proyec.htm> Fecha consulta: oct. 2007.

A continuación, se observa el despliegue en específico por sector:

Medios Puestos por Chile a Disposición de las Fuerzas de Reserva de la ONU		
EJERCITO	ARMADA	FUERZA AEREA
Observadores Militares y Oficiales de Estado Mayor	Observadores Militares, Oficiales de Estado Mayor y Oficiales de Asuntos Públicos	1 Unidad de Transporte de Helicópteros Medianos
1 Compañía Infantería Mecanizada	1 Fragata Misilera	1 Unidad de Transporte Táctico de Ala Fija
1 Pelotón Exploración Mecanizado	1 Compañía de Infantería de Marina	1 Agrupación Médico Sanitaria
1 Pelotón Ingenieros de asistencia y entrenamiento en campos minados y explosivos	1 Partida Ingenieros de Combate	
1 Pelotón Ingenieros de tratamiento de aguas	1 Sección de Apoyo Logístico	
1 Sección Telecomunicaciones	1 Sección de Policía Militar	
1 Unidad Intendencia		
1 Unidad Médica Nivel 1		
1 Sección Material de Guerra		
1 Pelotón de Transporte Mediano		
1 Pelotón Aéreo		
CARABINEROS	POLICIA DE INVESTIGACIONES	SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACION
50 Funcionarios	10 Funcionarios	25 Funcionarios del Servicio Electoral

FUENTE: Libro de la Defensa Nacional 2002, III Parte, Sector Defensa y Políticas Internacionales, p 4. En web: http://www.defensa.cl/libro-defensa/docs/3sector_defensa.pdf Fecha consulta: 29/10/2007.

1. Actividades y tareas de Chile en la Misión

En lo que ha denominado como una tarea de “reconstrucción integral”, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido que la misión chilena en Haití tiene tres dimensiones: de seguridad, de carácter económico-social y una dimensión política.³⁶

Desde el inicio, esto es, desde el 1° de junio de 2004, el jefe del Estado Mayor de Defensa Nacional, Gral. Juan Carlos Salgado, asumió la Autoridad Nacional Militar de las fuerzas chilenas en Haití, que cumplen el mandato de Naciones Unidas. Las actividades que se han desarrollado desde 2004 hasta la fecha, son amplias en variedad y alcance.

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, en web: <http://www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1> Fecha consulta: 31 de oct. de 2007.

En 2004, se destacan acciones de ayuda humanitaria, trabajos de infraestructura (principalmente construcción de redes viales), operativos médicos, trabajos sociales con niños, establecimiento de bases militares para las ramas de las FFAA, desempeño de profesionales chilenos voluntarios, entre otros. En 2005, además de la continuación de dichas actividades, se realizó capacitación técnico-laboral para jóvenes haitianos, Carabineros entrenó a la Policía Haitiana, operaciones de apoyo a la infancia (ayuda social, apoyo a los huérfanos y, además, clases a los niños), trabajos viales y operaciones de sanidad. Es un signo de eficacia que autoridades de MINUSTAH felicitasen el desempeño chileno en la zona, y que autoridades haitianas solicitasen la permanencia de las tropas chilenas en el país.³⁷

En 2006 se integran Infantes Mecanizados a la misión. En cuanto a las actividades, cabe señalar el resguardo de la seguridad en las elecciones municipales de diciembre, la creación de un Centro Recreacional para la población local, actividades culturales, asistencia humanitaria (donación de alimentos, supervisar la entrega de ayuda, etc), despliegue considerable de Carabineros e Investigaciones (donde destacan cursos dictados por las fuerzas de orden sobre medio ambiente a militares haitianos). En noviembre fue condecorado por la ONU el Batallón Chile, mientras que en diciembre fue el turno de la Unidad de Helicópteros.³⁸

En 2007 se han mantenido las actividades ya aludidas, y se ha insistido en la asistencia humanitaria, a través de la entrega de medicamentos e insumos médicos; cabe agregar también la contribución a la reconstrucción y profesionalización de la Policía Nacional de Haití.³⁹

En breve, en todo este tiempo el contingente chileno ha estado en permanente entrenamiento (por parte de la ONU y por su cuenta), ha estado realizando un trabajo conjunto con Ecuador, Brasil y Argentina, con ONGs, etc, y se han realizado constantes refuerzos y relevos desde Chile.

Las actividades desarrolladas cumplen de manera casi ortodoxa con el mandato MINUSTAH, abarcando las tres áreas de acción por ésta establecidas. Desde asistencia

³⁷ Estado Mayor de Defensa Nacional, en web: <http://www.emdn.cl/paginas/haiti2.htm>
Fecha consulta: 30 de oct. de 2007.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

médica hasta traslado de población, desde vigilancia de entrega humanitaria hasta resguardo de elecciones, desde actividades culturales y recreacionales hasta labores sociales y educacionales, pasando por obras de infraestructura y capacitación a la Policía, etc, etc; la participación chilena en Haití, de esta forma, parece dar muestras de una misión que va más allá de brindar paliativos a una situación de crisis actual, y proyectar así una solución para la estabilización y auto-sustento de Haití, un Estado fallido que ha de superar esta situación.

La preparación del contingente a enviar, así como su despliegue y desempeño en terreno ha implicado ir aumentando los costos.

Situación de gasto de la OPAZ en Haití a septiembre de 2005				
US\$	Alistamiento	Operación 2004	Operación 2005	Gasto a la fecha
Ejército	9.108.334	3.108.538	5.682.830	17.899.702
Armada	1.460.000	301.478	1.271.154	3.032.632
Fuerza Aérea	1.150.000	1.416.600	4.409.620	7.036.220
EMDN	304.000	584.628	2.232.647	3.121.275
Total	12.022.334	5.411.244	13.656.251	31.089.829

FUENTE: Kauer, Harold. "Análisis y lecciones de la participación chilena en Haití."

Revista de Marina, Vol 123, N° 891, 2006, p 125.

De todos los sectores presentes, el Ejército ha realizado el grueso de las actividades y, por lo mismo, ha demandado mayores recursos. La expansión de las actividades chilenas en MISNUSTAH, a su vez, se ha traducido en el considerable aumento de gastos entre 2004 y 2005. Cabe agregar que el gasto militar nacional, como porcentaje del gasto gubernamental total, aumentó de un 16,9% en 2003 a un 20,0% en 2004.⁴⁰

Ante el llamado inicial de la ONU para la Fuerza Multinacional, en la que Chile respondió con envíos en 48 horas, ni nuestro país ni las FFAA estaban preparados. De esta forma, "el éxito logrado correspondió a esfuerzos individuales institucionales y

⁴⁰ Earth Trends, World Resources Institute, en web:
http://earthtrends.wri.org/searchable_db/results.php?years=2003-2003,2004-2004&variable_ID=247&theme=5&cID=37&ccID= Fecha consulta: 30 de oct. de 2007.

no a una estructura conjunta.”⁴¹ Se fue desarrollando un proceso de adaptación y aprendizaje en el camino. Así, como consecuencia del despliegue en Haití, se ha logrado una capacidad de planificación y sostenimiento de las operaciones militares. Para el cumplimiento de la misión en específico, se organizó un Estado Mayor Conjunto (EMC) para Haití; este organismo, además de asesorar al Ministerio de Defensa, supervisa y controla las tareas que se efectúan en el país caribeño.

Toda la coordinación y esfuerzos para organizar y preparar los envíos ya ha sido analizado en páginas anteriores. Así y todo, cabe agregar el papel jugado por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Ésta otorga asesoría y asistencia técnica a países de igual o menor desarrollo, cooperación que se efectúa a través de programas y proyectos. En 2006, la AGCI reforzó su cooperación en Haití en dos ámbitos, a saber: mejorar las condiciones de subsistencia de las familias rurales, a través de la producción de alimentos y atención a la salubridad; brindar asistencia técnica en el diseño de políticas públicas en agricultura y medio ambiente, además de prestar atención a la infancia.⁴²

En síntesis, en el camino se ha ido logrando una coordinación exitosa a nivel institucional nacional, así como entre los efectivos desplegados en Haití. Si se considera el contingente desplegado, sus actividades en terreno, la coordinación desde Chile; si se compara estos esfuerzos con el mandato establecido por MINUSTAH y, por último, si se toman en cuenta las condiciones que Christine Gray establece para una *peacekeeping* exitosa (mandato claro, estructura de comando efectivo y financiamiento seguro)⁴³, la participación chilena en Haití puede calificarse como efectiva y amplia.

V. CONCLUSIONES

La coyuntura del Haití del 2004 marcó un hito a nivel internacional y nacional; en el primer sentido, en cuanto nuevamente el Consejo de Seguridad determinaba que la disrupción a la democracia era una amenaza a la paz y seguridad internacional y, en el

⁴¹ Kauer, Harold. “Análisis y lecciones de la participación chilena en Haití.” ... *op.cit.*, p. 122.

⁴² Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), en web: <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/que-otorga-agci/paises-relacionados/#pais11> Fecha consulta: 31 de oct. de 2007.

⁴³ Gray, Christine. *International law... op.cit.*, p. 174.

segundo, porque Chile hizo un despliegue militar nunca antes visto para operaciones de mantenimiento de paz.

En consonancia con su tradición histórica de acción colectiva y de multilateralismo, Chile aunó diversos motivos para su participación: político-estratégicos, de cooperación y responsabilidad internacionales y de un genuino compromiso con la democracia y los DDHH (en este caso, específicamente en lo que respecta a la situación en Haití). Chile quiere ser visto como un país que tiene una institucionalidad sana, una democracia plenamente recuperada; que tiene un papel de liderazgo en la región y, de forma pacífica, desea estrechar lazos con sus vecinos en aras de una mayor integración. Chile, signatario desde 1945 de la Carta de Naciones Unidas, respondió a su sentido de acción colectiva al alero de esta organización, en el marco de un sistema compuesto por regímenes internacionales de los cuales nuestro país es parte. Además del carácter funcional o instrumental de la participación, sostengo que un real compromiso con los DDHH, como parte de una internalización en esta materia desde el retorno a la democracia, también es un factor que tiene fuerza explicativa.

La participación de Chile en MINUSTAH dista mucho de ser un acto simbólico: se asistió a un despliegue de contingentes militares de todas las ramas de las FFAA, así como también de Carabineros e Investigaciones, contingente éste que ha sido constantemente entrenado (en nuestro país y en terreno), relevado y reforzado. La significancia de los enviados chilenos se pueden apreciar en el aumento en equipos y en el gasto fiscal militar para Haití, en las condecoraciones recibidas por parte de Naciones Unidas, en el aprendizaje y logro de una coordinación institucional de capacitación a nivel nacional y, por último, a la luz de las actividades realizadas en suelo haitiano. Éstas comprenden entrega y vigilancia de asistencia humanitaria, resguardo en elecciones, acciones sociales y culturales, traslado de población y entrega de servicios médicos, aportes en obras viales y de infraestructura en general, etc, todo lo cual cataloga la participación chilena como una actividad que, al compás del mandato de MINUSTAH, va más allá de una operación tradicional y se constituye en una acción de *peace-building* y *peace-enforcement*.

Así, con la intervención humanitaria en Haití como vehículo de inserción internacional, Chile es parte -una vez más, hoy como entonces- de la "política mundial".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), en web: <http://www.agci.cl>
- Annan, Kofi. 1999. "Two Concepts of Sovereignty." *The Economist*, September 18th.
- Armada Nacional, en web: <http://www.armada.cl>
- Benavente, Ricardo; di Nocera, Enzo. "Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití." En *Política y Estrategia* (ANEPE), N° 98, 2005.
- Byers, Michael. *War law: understanding international law and armed conflicts*. Grove Press, New York, 2006.
- Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), en web: <http://www.cecopac.cl>
- Chesterman, Simon. *Just war or just peace?: humanitarian intervention and international law*. Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Decreto Supremo N° 68 (14 octubre 1999). "Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz." *Diario Oficial* N° 36.510, 10 noviembre 1999, en web: <http://www.diariooficial.cl>
- Discurso Presidencial 21 de mayo de 2004 (Ricardo Lagos). Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en web: <http://www.minsepres.gob.cl>
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithaca, 2003.
- Earth Trends, World Resources Institute, en web: <http://earthtrends.wri.org>
- Ejército de Chile, en web: <http://www.ejercito.cl>
- Estado Mayor de Defensa Nacional, en web: <http://www.emdn.cl>
- Forsythe, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Franck, Thomas M. *Recourse to force. State action against threats and armed attacks*. Cambridge University Press, 2002.
- Fuerza Aérea de Chile, en web: <http://www.fach.cl>
- Gray, Christine. *International law and the use of force*. Oxford University Press, 2000.

- Kauer, Harold. "Análisis y lecciones de la participación chilena en Haití." En *Revista de Marina*, Vol. 123, Nº 981, 2006.
- Lamy, Steven. "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and neo-liberalism". En *The Globalization of World Politics*, ed. John Baylis y Steve Smith. Oxford University Press, 2001.
- Le Dantec, Paulina. *Chile y las operaciones de paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas: de la reinserción internacional a la participación en Haití*. ANEPE, Santiago, 2006.
- Libro de la Defensa Nacional 2002, en web: <http://www.defensa.cl>
- Ministerio de Defensa Nacional, en web: <http://www.defensa.cl>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, en web: <http://www.minrel.gov.cl>
- Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), en web: www.un.org
- Nation Master, en web: <http://www.nationmaster.com>
- Risse, Thomas; Ropp, Stephen; Sikkink, Kathryn. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, 1999.
- Rodríguez Utman, María Ignacia. *La paradoja de la intervención militar, la "excepción" humanitaria y Haití : la necesidad de "Nation Building"*. Tesis Magíster Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.
- Salomón, Mónica. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones." En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 4, 2002.