

## ***Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado***

**Gastón AIN BILBAO\***

Resumen: En el momento de autorizar la intervención militar y la posterior creación de la misión de mantenimiento de la paz, de enero a junio del 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU carecía de un diagnóstico preciso sobre el carácter del Estado haitiano y su historia, el tipo de conflicto y la naturaleza de la violencia en el país, lo que explica, a casi cuatro años de esa intervención, la recurrente inestabilidad y la persistencia de la violencia en la nación caribeña. El tipo de intervención y las estrategias de pacificación utilizadas por la comunidad internacional fueron inapropiadas y se mostraron ineficaces para atender casos como el haitiano. La misión de *imposición de la paz* desplegada en el país utilizó la disuasión militar para contener las manifestaciones externas de la violencia “congelando” así el conflicto y garantizando la realización de elecciones masivas y transparentes el 6 de Febrero de 2006. Sin embargo, las causas presentes e históricas que generan y reproducen esta violencia siguen intactas.

La democracia no puede prosperar en ausencia de un estado que garantice un orden político con un mínimo de institucionalidad, particularmente, cuando el desorden se ha convertido en el instrumento político por excelencia de algunos actores, para mantener el *statu quo*. Los beneficios del proceso de normalización democrática, en un contexto de ausencia estatal, no son sostenibles en el tiempo.

Palabras clave: Haití, intervención, violencia, imposición de la paz, construcción del estado.

***International intervention. Haiti: repeated recipe, failure ahead.***

**Gastón AÍN BILBAO\***

Abstract: When the UN Security Council authorized the military intervention in Haiti and passed a resolution creating a peacekeeping force in the country, it lacked a precise diagnosis on the character of the Haitian state, its history, the essential qualities of the ongoing conflict, as well as the nature of the violence the country was experiencing. This explains why, after almost five years of UN presence in Haiti, recurrent instability and persistent violence are still common features in the Caribbean nation. The kind of intervention and the strategies implemented by the international community to pacify the country were inappropriate and they proved to be ineffective in tackling cases such as the Haitian one. The peace enforcement mission deployed to the country used military deterrence to contain external manifestations of the violence, thereby “freezing” the conflict and pursuing the organization of massive and transparent elections that were held on 6 February 2006. However, the present and historical causes provoking and reproducing the violence in Haiti are still in place.

Democracy cannot thrive in the absence of a state structure able to guarantee a political order with a minimum of institutional development, particularly, when “disorder” has become the preferred political tool for some local actors in order to maintain the *status quo*. The benefits of a normalized institutional life, in a context of state absence, are not sustainable for the long term.

Keywords: Haiti, intervention, violence, peace enforcement, state building.

## **Introducción**

Es sumamente complejo obtener conclusiones definitivas, de carácter positivo o negativo, sobre la efectividad de las intervenciones que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha llevado adelante desde el fin de la Guerra Fría, bajo las modalidades de operaciones de mantenimiento, imposición o establecimiento de la paz. Estas operaciones han ido creciendo en número e importancia y sus mandatos se han ido complejizando para alcanzar diversos objetivos. Aunque existe un relativo consenso sobre el éxito de algunas de estas intervenciones, Haití asoma como un ejemplo paradigmático de las debilidades, contradicciones y fallas que las mismas tienen para estabilizar situaciones de tensión y conflicto interno. Luego de 7 misiones de Naciones Unidas en quince años<sup>1</sup>, el país sigue experimentando una inestabilidad institucional evidente a la que se agregan expresiones de violencia político-criminal que impiden el desarrollo económico y la paz social.

Desde las primeras misiones de mediación de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991, que siguen al golpe de estado organizado por las Fuerzas Armadas de Haití contra el Presidente electo Jean-Bertrand Aristide, hasta la sanción de la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU en 2004<sup>2</sup>, por la que se autoriza el despliegue inmediato de una fuerza multinacional provisional (MIF), convertida posteriormente en una misión de mantenimiento de la paz (MINUSTAH, actualmente en el país), la comunidad internacional ha tenido un rol absolutamente relevante en la construcción del Haití “actual”.

Este trabajo pretende analizar el impacto de la intervención militar autorizada en enero de 2004 por el Consejo de Seguridad de la ONU convertida luego en una misión de mantenimiento de la paz, así como los presupuestos que precedieron el despliegue de la misma, incluyendo las carencias e imprecisiones en el diagnóstico sobre el tipo de estado, su historia, el conflicto existente y la naturaleza de la violencia reinante en el país. En el primer apartado se repasan los hitos más importantes de la historia institucional de Haití, el contexto político en que se produce la revolución de 1971, el surgimiento del Estado haitiano, su historia plagada de violencia y las dificultades para cristalizar una transición hacia un

---

<sup>1</sup> MICIVIH (ONU y OEA) Febrero 1993-2000; MINUHA Septiembre 1993 - Junio 1996; UNSMIH 1996 y 1997, UNTMIH Agosto - Noviembre 1997; MIPONUH Diciembre - Marzo 2000; MICAH Diciembre 1999 - Febrero 2001; MFI Febrero-Junio de 2004 y MINUSTAH Junio 2004 hasta hoy.

<sup>2</sup> Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2004.

régimen democrático a fines del siglo XX. El segundo apartado aborda el debate teórico sobre la intervención desde las principales corrientes de pensamiento de la disciplina de las relaciones internacionales con especial referencia al denominado liberalismo, sus categorías y las particularidades de la intervención Haitiana. La Misión de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), su mandato, objetivos y desempeño hasta el momento, serán analizados con detenimiento en el tercer apartado. La naturaleza del Estado haitiano y sus similitudes con el estado post-colonial africano, el tipo de conflicto que se da en el país y el rol que la violencia tiene en la instrumentalización de la política serán analizados en el cuarto apartado, dejando al descubierto las diferencias de fondo con la lectura, y por consiguiente con la solución propuesta por la Misión de Naciones Unidas. Como se verá, del nivel de precisión en el diagnóstico previo sobre estos elementos, surgirá el tipo de intervención necesaria y el mayor o menor nivel de éxito de la misma.

### **1. Antecedentes históricos**

El tratado de Rijswijk (1697) que finalizó la guerra de los nueve años en Europa cedió la parte occidental de la isla Hispaniola a Francia. Durante el período de esplendor del sistema de plantación instrumentado por la metrópoli, Haití llegó a representar dos tercios del comercio francés de ultramar. Hacia 1789, la colonia de Santo Domingo producía el 60% del café exportado al mundo occidental en lo que se llamó la Revolución del café<sup>3</sup>. La población de indios Arawak, moradores originales de la isla, fue insuficiente para abastecer la mano de obra requerida por el sistema de plantaciones y, entre 1680 y 1776, alrededor de 800.000 esclavos africanos fueron importados a la colonia de Santo Domingo, de los cuales hacia el fin de ese período, sólo 290.000 habían sobrevivido. En 1791 hubo una primera tentativa de revuelta y en enero de 1804, después de 350.000 muertes, Haití se convirtió en la primera y única nación independiente surgida al calor de una revuelta organizada por esclavos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State against nation: origins and legacy of duvalierism*, Monthly review press, Nueva York, 1990, p.37.

<sup>4</sup> JAMES, C., *The black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo revolution*, Penguin Books, Londres, 2001.

Sin entrar en el debate sobre el orden de precedencia histórico entre la nación y el estado y la influencia del segundo en la formación de la primera o viceversa<sup>5</sup>, no existen dudas acerca de la consistencia y particular fortaleza de la nacionalidad haitiana. Ésta se alimenta no sólo del orgullo de saberse la segunda República de América (la primera fue EE.UU.) y la primera república negra del mundo, sino también de la enorme onda expansiva que tuvo la revolución de Santo Domingo en el hemisferio americano. Bajo los postulados de libertad, igualdad y fraternidad consagrados en la Revolución Francesa, los esclavos de las plantaciones haitianas organizaron una revolución exitosa en 1791, la primera en su género, que terminaría luego de años de lucha, con la derrota definitiva de las tropas Napoleónicas en 1804. El miedo a un efecto contagio no se hizo esperar y los esfuerzos de Francia, Estados Unidos, España y Reino Unido por aislar a la nueva República Negra y evitar revueltas en sus colonias, retrasarían el reconocimiento formal del país durante 58 años<sup>6</sup>.

El activismo militante de los líderes de la revolución haitiana, en particular Dessalines y su apoyo decidido a Miranda para liberar Colombia, Ecuador y Venezuela, junto a la ayuda posterior que Alexandre Sabès “Pétion” le diera a Bolívar, representó un elemento de preocupación para las potencias europeas y los Estados Unidos.

En la turbulenta historia del país, repleta de gobernantes que se autoproclamaron emperadores o presidentes de por vida, modificando permanentemente las constituciones para prorrogar sus mandatos, los golpes de estado y la utilización de la violencia política han sido una constante. Haití ha tenido 50 jefes de estado desde su creación en 1804, que han servido bajo 25 constituciones diferentes<sup>7</sup>. Todos ellos, excluyendo Jean Bertrand Aristide y Dumarsais Estimé, quien gobernó entre 1946 y 1950, fueron militares o estuvieron directamente apoyados por la armada de Haití en el momento de acceder al poder<sup>8</sup>. Si se excluyera a Sudré Dartiguenave, que presidió el país durante la ocupación

---

<sup>5</sup> Sobre esta polémica, véanse entre otros: GELLNER, Ernest, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, Nueva York, 1983; KEDOURIE, Elie, *Nationalism*, Blackwell, Oxford, 1993; DELANNOI, Gil y TAGUIEFF, Pierre-André, *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona, 1993.

<sup>6</sup> ETIENNE E., *Haiti 1804-2004: Deux cents ans de grands combats diplomatiques et de luttes intestines minables*, Biblioteca Nacional de Haiti; Port-au-Prince, 2004, p. 34.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 136-141.

<sup>8</sup> PEZULLO, R., *Plunging into Haiti: The defeat of diplomacy*, University Press of Mississippi, Jackson, 2006, p. 81.

americana en 1915 y fue presionado para ceder el poder a Louis Borno en 1922, solamente un presidente, René Préval, entre 1996 y 2001, pudo finalizar su mandato y traspasar la administración del país a otro presidente democráticamente electo.

La transición democrática abierta a partir de la caída de la dinastía de los Duvalier en Febrero de 1986, permitió una movilización popular sin precedentes y, al mismo tiempo, la aparición de un proyecto nacional que, por diversos motivos que resta analizar, nunca llegó a concretarse. El golpe de estado que sigue a las elecciones fraudulentas de 1987, vuelve a congelar las esperanzas de los haitianos que, después de 29 años de una dictadura sin comparación por su violencia y crudeza, reiniciaran la protesta, aglutinados por la Iglesia Católica y Evangélica, para consagrar, en las primeras elecciones libres, masivas y transparentes de la historia de Haití, al padre Jean-Bertrand Aristide como presidente por un período de cinco años. La ilusión volverá a durar sólo ocho meses. Las fuerzas armadas al mando del General Raoul Cédras harán uso de un recurso común en la historia de este sufrido país, el *coup d'état*, para desplazar a Aristide de la presidencia de la nación. En 1994, Aristide es el primer presidente en el hemisferio occidental repuesto en su cargo por la comunidad internacional después de un golpe de estado. En el mismo sentido, fue la primera vez que el Consejo de Seguridad autorizó la intervención de tropas en un país que no se encontraba inmerso en una guerra civil, ni representaba, en ese momento, una amenaza para la paz y para la seguridad internacional.

Aristide finaliza lo que resta de su mandato, presionado por la comunidad internacional, ya que él pretendía contabilizar solamente el tiempo en que había estado efectivamente a cargo del ejecutivo, y lo sucede René Préval, actual presidente de Haití, a través de elecciones transparentes. En el año 2001, en elecciones cuestionadas por observadores internacionales y la oposición, Aristide obtiene el 92% de los votos y asume nuevamente la presidencia de la República. En enero de 2004, el presidente debe abandonar el palacio, después de intensas jornadas de protesta y la fuerte presión de Estados Unidos, Francia y Canadá, quienes ejercen el liderazgo para autorizar el despliegue de una fuerza multilateral que será el antecedente de la actual misión de la ONU.

Según algunos medios de prensa prestigiosos, existió un plan gestado con un año de antelación a los hechos ocurridos en Puerto Príncipe y diseñado en una

reunión secreta entre Canadá como país anfitrión, EE.UU., Francia y un representante de El Salvador. La iniciativa "Ottawa", como se la denominó, fue presentada por el diplomático canadiense Denis Paradis, pero se menciona a Roger Noriega, subsecretario de estado para asuntos del Hemisferio Oeste de la administración Bush y al enviado de éste para Latinoamérica, Otto Reich, como involucrados en la misma.

Reina un "misterioso" silencio sobre las motivaciones reales de los países mencionados para remover a Aristide del palacio presidencial en enero de 2004, pero mucho se ha escrito en la prensa y se ha hablado en las embajadas sobre la vinculación estrecha de su segunda administración (2001 al 2004) al tráfico de drogas. Un secretario personal del ex presidente y otros miembros de su entorno, detenidos posteriormente en Estados Unidos por tráfico de cocaína, decidieron revelar detalles sobre el *modus operandi* del grupo, así como sobre el nivel de participación y conocimiento del propio Aristide en el mismo. También se arguye entre las causas que explican la hostilidad de los países mencionados hacia el ex presidente, la organización de un fraude masivo en elecciones parciales al senado cuyos resultados favorecieron a todos los candidatos oficialistas a pesar de las irregularidades señaladas por actores locales e internacionales.

Después de la intervención, Haití vivió una violencia institucional, política, económica y social<sup>9</sup> sostenida, en donde elementos leales al ex presidente, fueron perseguidos, reprimidos y encarcelados. En el mismo sentido, bandas armadas leales a Aristide, se enfrentaron a las fuerzas policiales bajo el mando del gobierno interino del Primer Ministro Gérard Latortue, traído especialmente desde Miami para hacerse cargo del gobierno provisional. En elecciones calificadas como transparentes por la totalidad de observadores internacionales, René Préval fue elegido presidente el 7 de febrero de 2006, tomando posesión del cargo en mayo del mismo año.

La realidad del país, después de 17 años desde la recuperación democrática, es absolutamente decepcionante. A la pobreza material extrema que sufre el 70% de los 8,5 millones de habitantes y al puesto 157 en el ranking de desarrollo humano elaborado por la ONU, se agregan, el crecimiento demográfico absolutamente

---

<sup>9</sup> Para más detalle sobre las diferentes clases y tipos de violencia véase: MOSER, C., "Urban violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004.

descontrolado, que amenaza con una crisis alimentaria en el futuro; los altísimos índices de analfabetismo; la presencia devastadora del SIDA y de otras enfermedades infecciosas; la falta de acceso a la salud y los altos niveles de degradación ambiental y de deforestación. En Haití no existe monopolio jurídico estatal y la realidad cotidiana muestra la imposibilidad de lo institucional como centro reactor de las conflictividades. El largo proceso de “desciudadanización”, “desocialización”, marginalización e injusticia productiva y distributiva, ha desatado una lucha por los recursos escasos y el control del aparato del estado como nicho desde el cual acceder a privilegios. El índice sobre estados fallidos elaborado por el Fondo para la Paz, que incluye 177 países, otorga a Haití el primer lugar en América y el número 11 en el mundo, detrás de Afganistán, Irak y varios países del África Subsahariana<sup>10</sup>.

Desde que las Fuerzas Armadas de Haití fueran disueltas por Aristide en 1995, según su propia justificación, por su vinculación a los repetidos e incesantes golpes de estado contra gobiernos electos democráticamente, en el país sólo hay una fuerza policial, insuficiente, mal entrenada y peor equipada, de unos 7,500 hombres hoy día, encargada de garantizar la seguridad en todo el territorio. La educación privada, con costos exorbitantes para el poder adquisitivo de cualquier haitiano, está reservada a una minoría vinculada a la élite económica del país, quedando a cargo del estado, la financiación de algunas escuelas públicas mal equipadas y cuyos docentes perciben salarios de miseria. La situación de la salud es similar a la de la educación y los pocos hospitales públicos poseen escasos recursos, materiales y humanos, para garantizar una cobertura mínima. En las zonas rurales, donde habita un 60 % de la población<sup>11</sup>, esta realidad es aún mucho más alarmante. Si hubiera que identificar un segundo protagonista, junto a la pobreza, en el drama que vive el país, sería la violencia. Ésta forma parte de la vida cotidiana de los haitianos desde hace décadas, pero en los últimos quince años, se presenta combinada de manera caprichosa con la actividad política de diversos actores locales y de la diáspora. Si bien podemos detectar una tendencia histórica a utilizar la violencia política como herramienta de reaseguro frente a las expresiones naturales de disidencia, ésta y el desorden “utilizados” y “operados” políticamente, se constituyeron definitivamente

---

<sup>10</sup> Ver indicadores, ranking y construcción del índice en Fund for Peace: <http://www.fundforpeace.org>

<sup>11</sup> BUREAU DU RECENSEMENT D'HAÏTI, *Censo general 2003* en <http://www.ihsi.ht>



en elementos permanentes del paisaje haitiano a partir del golpe de estado de 1991 que expulsa del poder al presidente Aristide.

La población civil ha sido víctima, desde los primeros años de la ocupación estadounidense en 1915 hasta nuestros días, de una violencia instrumentada y orquestada políticamente, en la que la ex armada, potencias ocupantes, la policía, el gobierno, las agencias de seguridad privadas, el narcotráfico y las bandas rivales que se disputan el control territorial de los barrios pobres o *bidonvilles* de la capital, han tenido un papel protagonista.

## 2. El debate sobre la intervención

Mientras desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, las intervenciones, sean éstas unilaterales o colectivas, son entendidas como manifestaciones ordinarias del esquema de poder existente en un medio anárquico<sup>12</sup>, desde el neorrealismo se hará hincapié en el rol determinante que juega la estructura del sistema internacional y, siendo que estos conflictos ocurren en estados de importancia limitada, se entenderá que los mismos no la afectan en lo más mínimo. En cuanto a las intervenciones colectivas, éstas son vistas por el neorrealismo como coaliciones circunstanciales para resolver temas puntuales, más que como manifestaciones de cualquier tipo de autonomía de las organizaciones internacionales<sup>13</sup>. Desde esta visión, los estados intentarán evitar las intervenciones, salvo que estén en juego intereses vitales vinculados a su seguridad en una crisis interna de otro país.

Las corrientes liberales, por el contrario, poseen una riqueza y variedad enorme y entre ellas existen diferencias y matices. Como sostiene Francisco Peñas (2003), el liberalismo constituye un horizonte moral, político, económico e ideológico único, que hegemoniza el mundo y sus miserias<sup>14</sup>. A pesar de estos matices, existen coincidencias en el interior del liberalismo a la hora de defender un paradigma legalista, cuyo dogma central consiste en reconocer a las comunidades políticas determinados derechos que son transferidos a los estados como representantes

---

<sup>12</sup> HOFFMANN, Stanley "The debate about Intervention" en *Turbulent Peace-The challenge of managing International conflict*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2001, p. 273.

<sup>13</sup> WALTZ, Kenneth, "Structural Realism alter the cold War" en *International security*, 2000, ps. 5-41.

<sup>14</sup> PEÑAS, Francisco, *Hermanos y enemigos, Liberalismo y Relaciones Internacionales*, Libros de la Catarata, 2003, p. 15.

colectivos de éstas. Este proceso se denomina “de colectivización”<sup>15</sup>. Esos derechos, en el marco de una sociedad internacional de estados independientes, serán los de integridad territorial y soberanía política<sup>16</sup>. Así entendidos estos principios, solo la agresión justificará la intervención o guerra<sup>17</sup>. El paradigma legalista es revisado y dejado de lado en tres situaciones: cuando deba intervenir en favor de una nación que está intentando obtener su autodeterminación o su propio estado; cuando se intente contrarrestar la intervención previa de otra potencia; o en casos donde la conciencia moral de la humanidad es puesta a prueba ante violaciones masivas de derechos humanos o masacres<sup>18</sup>.

En estos tres casos, las reglas sobre la inviolabilidad del territorio y su soberanía política quedan sin efecto, ya que el bien primario que se intenta proteger es la vida individual y la libertad de la comunidad de la cual la soberanía en sí misma es solo una expresión<sup>19</sup>. Para algunos autores, Rawls forma parte de esta tradición afirmando que las intervenciones coercitivas serán justificadas cuando las instituciones domésticas violen los derechos humanos<sup>20</sup>. El liberalismo desapruueba la intervención en una guerra civil donde diversas facciones se disputan el control del estado<sup>21</sup>, ya que cada nación debe resolver el problema de quien la gobierna por sí misma, sin intervención externa. En el marco del debate filosófico sobre la pertinencia o no de las intervenciones de acuerdo a estos criterios liberales, se ha sostenido que estas reglas aplicadas a casos contemporáneos hubieran implicado una justificación de las intervenciones en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental y una desaprobación a las de Haití, Somalia y Ruanda<sup>22</sup>. La institución de la intervención muestra así un cambio en la tradición liberal, que evoluciona de un sistema internacional basado únicamente en derechos y obligaciones de los estados, a uno en donde aparecen los individuos y la promoción de sus derechos fundamentales como epicentro del mismo<sup>23</sup>. Para quienes defienden la intervención en el orden internacional, la soberanía de los estados no es absoluta sino que es un conjunto de atributos que pueden dejarse de lado cuando los derechos humanos esenciales son

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, para más detalles sobre los matices y diferencias al interior de las corrientes liberales.

<sup>16</sup> WALZER, Michel, *Just and Unjust wars*, tercera edición, Basic Books, 2000, pp. 53 y 61.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>20</sup> HOFFMANN, Stanley, *The debate about Intervention...* op.cit., p. 275.

<sup>21</sup> WALZER, Michel, *Just ...* op.cit. p. 96.

<sup>22</sup> HOFFMANN, Stanley, *The debate about Intervention...* op.cit., p. 274.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 275.

conculcados. Las causas esgrimidas para la intervención pueden ser de naturaleza humanitaria, orientadas a poner fin al sufrimiento humano y generalmente utilizadas por organizaciones no gubernamentales, o bien las que surgen del derecho de los estados a utilizar la fuerza dentro del territorio de otro estado<sup>24</sup>. La teoría de la “justa causa” es invocada por la comunidad internacional en defensa de los derechos humanos de pueblos oprimidos en casos de masacres, brutalidades cometidas por bandas armadas, limpieza étnica, etc.

La intervención militar puede adoptar diversas formas según sus objetivos: la disuasión, la prevención, la coerción, el castigo, el mantenimiento de la paz, la imposición de ésta, la ayuda en el fortalecimiento de las instituciones de un estado o las misiones de rescate o humanitarias<sup>25</sup>. En la práctica, las intervenciones militares en los asuntos internos de otro país tienden a responder a tres razones: construcción del estado, razones humanitarias, o imposición de la paz<sup>26</sup>. La comunidad de naciones ha otorgado una interpretación amplia al concepto de imposición de la paz y, en este sentido, ha presenciado grandes fracasos como Ruanda, Bosnia y Somalia, junto a algunos éxitos como El Salvador, Mozambique, Namibia y Camboya<sup>27</sup>.

### **2.1. La Intervención en Haití**

En el momento de decidirse la primera intervención en 1994, Haití muestra una situación de emergencia humanitaria que se conoció como “la crisis de los refugiados”, con miles de haitianos escapando de la persecución y la pobreza en balsas precarias con rumbo a las costas de Florida<sup>28</sup>. El embargo declarado por la OEA en octubre de 1991 y la suspensión de 85 millones de dólares de ayuda americana un mes más tarde, orientados a ejercer presión sobre la junta militar de Cedras, empeoraron la situación de pobreza y miseria en la isla.

El tema de los migrantes-refugiados no era nuevo para la administración americana. El presidente Reagan había tenido que enfrentar la primera crisis de “balseros” en los años 80, lanzando la operación de prohibición de migrantes

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 275.

<sup>25</sup> HAASS, Richard, “Using Force” en *Turbulent Peace -The challenge of managing International conflict*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2001, p. 295.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 298.

<sup>27</sup> DOYLE, Michel, “War making and Peace making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 529.

<sup>28</sup> Para obtener cantidades véase: PEZULLO Ralph, *Plunging...op.cit.*, p. 23.

haitianos apoyada logísticamente con helicópteros desde la base de Guantánamo<sup>29</sup>. Con un millón de migrantes viviendo en territorio americano, de los cuales 250.000 en el Estado de Florida<sup>30</sup>, sumado al tráfico creciente de cocaína a través de la isla, resolver “el problema haitiano” se transformó en una prioridad para la administración Bush. En mayo de 1992, el presidente Bush decretó, mediante orden ejecutiva, retornar a la isla a todos los haitianos interceptados en alta mar sin que se les otorgara la oportunidad de solicitar asilo político<sup>31</sup>. Esto era posible en base a un acuerdo bilateral que Aristide terminó rescindiendo unilateralmente. Cuando Aristide se instaló en Washington DC, comenzó una campaña de presión sobre el recientemente electo presidente Clinton, en relación a la cantidad de personas que, interceptadas en alta mar, eran devueltas a Haití sin importar si eran perseguidos políticos del régimen militar o simples ciudadanos huyendo de la miseria. El poderoso e influyente bloque de parlamentarios afroamericanos (*black caucus*) jugó un rol central de apoyo a los reclamos del Presidente en el exilio.

La presión que sufrió la administración Clinton, sostenida por artículos y editoriales semanales en los principales diarios americanos en donde se relataban las violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar en el país y la travesía de quienes lo abandonaban en precarias balsas, fue central en la decisión que se tomó finalmente sobre la intervención. La gravedad de la crisis humanitaria en Haití era indudable. Sin embargo, las crónicas existentes sobre el tenor de las discusiones en el seno del consejo nacional de seguridad norteamericano muestran un debate mucho más centrado en la protección del interés nacional americano y en los efectos devastadores de una inmigración desordenada y empobrecida<sup>32</sup>.

La primera intervención en Haití, en 1994, se enmarca dentro de las más de cuarenta operaciones que tuvieron lugar desde la finalización de la Guerra Fría, en lo que se ha dado en llamar la época de “euforia” del intervencionismo humanitario<sup>33</sup>, aunque su particularidad consistió en que fue la primera y única misión que se autorizó para restaurar el régimen democrático en un país. En julio de 1994, el

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>30</sup> MAGUIRE Robert, “Assisting a Neighbour: Haiti’s Challenge to North American Policy Makers” en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>33</sup> RUIZ GIMÉNEZ, I., *Las Buenas Intenciones*, Icaria Editorial, Madrid, 2003.

Consejo de Seguridad aprobó la resolución 940, autorizando lo que posteriormente sería la operación "*Restore Democracy*", después de dos años de intensos esfuerzos diplomáticos llevados adelante por el enviado especial de la ONU y la OEA para Haití, Dante Caputo. La resolución autorizaba simultáneamente a los estados miembros, a formar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados, a recurrir a "todos los medios necesarios" para poner fin al régimen ilegal en Haití y a garantizar el pronto retorno del Presidente legítimamente electo. La resolución prorrogó además, el mandato de una misión que ya se encontraba en el terreno, la UNMIH, incluyendo la asistencia al Gobierno legítimo de Haití en la preservación del entorno seguro y estable creado en el curso de la etapa multinacional; la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas; la creación de un cuerpo separado de policía; y la asistencia a las autoridades constitucionales de Haití para la celebración de elecciones libres e imparciales.

En enero de 2004 la situación fue diferente. Inmediatamente después de haber sido forzado a abandonar el país, Aristide repitió a la prensa internacional que había sido derrocado por un golpe de estado organizado por los americanos. Diputados demócratas reconocieron que la administración Bush no había hecho nada para evitar el golpe y disuadir a los rebeldes. El Consejo de Seguridad aprobó en febrero la Resolución 1529, autorizando el despliegue de una fuerza multinacional que se convertiría meses después en la actual MINUSTAH. Las circunstancias poco claras en las que cae Aristide y el rol de los gobiernos americano, francés y canadiense, generaron una polémica entre los países que enviaron tropas como Argentina, Chile y Brasil, donde se hizo referencia al origen golpista de la Misión<sup>34</sup>.

### **3. La MINUSTAH**

La intervención autorizada en febrero de 2004, actualmente en curso, es una misión de mantenimiento de la paz no tradicional que opera bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que implica en la práctica, una misión de imposición de la paz.

La Resolución 1542 que autoriza la creación de MINUSTAH, refleja la naturaleza híbrida de la misma, ya que prevé la utilización de la fuerza contra

---

<sup>34</sup> HIRST Monica, *La intervención sudamericana en Haití*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Documentos de trabajo, 2007, p. 7.

actores ilegales armados, las tareas de mantenimiento de la paz en áreas rurales y el apoyo a las tareas de distribución de ayuda humanitaria. Sus objetivos son, según el mandato del Consejo de Seguridad, garantizar un ambiente estable y seguro, proteger los derechos humanos de los haitianos y colaborar en el proceso de normalización político e institucional.

Entre los temas centrales que debían ser abordados para la consecución del mandato del Consejo de Seguridad, y que figuran en la resolución 1542, se encontraban la reforma de la Policía Haitiana (PNH por sus siglas en francés), la implementación de un programa de desarme, el mantenimiento del orden y el restablecimiento del estado de derecho, este último básicamente orientado a acompañar y apoyar las medidas para mejorar la administración de justicia y del sistema penitenciario.

Desde su creación en 1997, la PNH adolece de una serie de deficiencias que se han arrastrado hasta el presente pese a los importantes esfuerzos hechos por la comunidad internacional para profesionalizarla y reformarla<sup>35</sup>. Insuficiencia de efectivos, corrupción galopante, mal equipamiento, falta de entrenamiento, altos niveles de politización, antagonismo con los ex militares, violación de derechos humanos, ruptura de la cadena de mando, falta de recursos y jueces que liberan detenidos a cambio de dinero, lo que destruye la moral de la fuerza, figuran entre los obstáculos que debe superar la institución policial. A efectos de purgar la policía de elementos ineficientes y corruptos, el mandato de la MINUSTAH preveía desde un inicio un proceso de veto y de certificación por el que debían pasar todos los efectivos de la PNH. Lamentablemente, este proceso de veto no se inició hasta abril del 2007, retrasando enormemente la parte más importante de la reforma vinculada a la calidad de los hombres con los que se pretendía construir la nueva institución.

La corrupción existente en la fuerza policial obligó a que los altos mandos de la MINUSTAH excluyeran a la PNH de operaciones militares y civiles a efectos de evitar la filtración de la información, retrasando aun más la colaboración y el trabajo conjunto entre ambas fuerzas<sup>36</sup>. El plan de reforma de la PNH incluye la autosuficiencia en materia de seguridad interior para lo que se requiere alcanzar el

---

<sup>35</sup> GAUTHIER Amelia, *Haiti: Voices of the Actors, a research Project on the UN mission*, FRIDE, Documentos de trabajo, enero 2008. p.7.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.7.

número de 14.000 efectivos antes del 2012, lo que implica doblar la cantidad de oficiales existentes. Para lograr este objetivo, el gobierno y la MINUSTAH están graduando 500 cadetes cada cinco meses de la Academia de Policía, lo que plantea dudas sobre la calidad de la formación recibida por los aspirantes. La PNH carece, entre otras cosas, de una unidad de inteligencia. Paradójicamente, la MINUSTAH tampoco posee dicha unidad hasta el momento, lo que explica las enormes dificultades que tuvo en el pasado para atrapar a líderes de bandas prófugos de la justicia así como para prever movilizaciones y explosiones de violencia.

Siendo la PNH incapaz de garantizar el control de fronteras, costas y puertos, un importante grupo de senadores y diputados impulsó la creación de una segunda fuerza o *gendarmerie* que se encargaría de esas funciones, además de garantizar la protección de instalaciones sensibles como los aeropuertos. Sin embargo, el tema está en estudio en una comisión especial del parlamento que aprobó a fines del 2006 un presupuesto de 3,2 millones de dólares para estudiar la viabilidad de la iniciativa.

Si hay un área en donde el fracaso de la MINUSTAH es fácilmente visible es en el de desarme. Los modelos de desarme importados de otras latitudes implicaban como condición previa en todos los casos, la existencia de fuerzas semi-regulares con voluntad de acompañar un proceso político y un acuerdo de paz que sostener. Por el contrario, durante los dos primeros años de actuación de la MINUSTAH en Haití, al frente del estado se encontraba un gobierno provisional “impuesto” por Estados Unidos, Francia y Canadá, que no gozaba de ninguna legitimidad para este tipo de iniciativas. Se perdieron Dos años hasta que el Presidente Préval, electo con el 51% de los votos, creó una Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración que comenzó a dialogar y convencer a grupos dispersos de bandas para integrarse a los beneficios que se ofrecían desde el estado, tales como capacitación y una suma de 3000 dólares al final del proceso de aprendizaje. Pero la enorme fragmentación de los grupos armados, junto a sus diversas lealtades políticas, hicieron imposible cualquier intento de negociar un acuerdo global de paz.

Las operaciones exitosas de mantenimiento de la paz de “segunda generación”<sup>37</sup>, orientadas a garantizar transiciones políticas, tuvieron como condición previa unos acuerdos entre las facciones en disputa. Este fue el caso en

---

<sup>37</sup> DOYLE, Michel, *War making...* op.cit p. 532.

Mozambique, el Salvador, Camboya y en la descolonización de Namibia, pero no en Haití. Para muchos especialistas, la ausencia de un acuerdo político explica el recurrente fracaso de los planes de desarme en el país<sup>38</sup>. La ausencia de un acuerdo de paz explica también, al menos parcialmente, el fracaso en el mantenimiento del orden durante los dos primeros años de actuación de la misión, a pesar de los enormes progresos registrados hasta el momento, pero que solo comenzaron a materializarse a principios del año 2007.

Al no existir en Haití un acuerdo ni una paz que mantener, el modelo de *imposición de la paz* fue puesto a prueba con tareas de seguridad interior y policía para las que los cascos azules no estaban preparados. Las autoridades militares americanas ya habían aprendido la lección en su primera intervención en Haití en 1915, y el propio Collin Powell sostuvo que las tropas convencionales no serían adecuadas para una situación como la de Haití en donde quedarían atrapadas entre fuerzas rivales y sin entrenamiento para tareas de esa naturaleza<sup>39</sup>. En una sociedad enormemente polarizada como la haitiana, en donde la violencia era eminentemente urbana, las fuerzas de mantenimiento de la paz no fueron capaces de desarrollar tareas de prevención y de protección de personas y bienes.

La situación de los derechos humanos sigue siendo preocupante según consta en diversos informes internacionales y el estado de los detenidos en las prisiones es todavía desesperante<sup>40</sup>. La justicia está prácticamente paralizada y no se ha registrado ninguna tentativa seria de reforma<sup>41</sup>. El envío reciente al Parlamento y la aprobación de tres proyectos clave en el área de la Justicia (a saber: la creación del Consejo de la Magistratura, el Estatuto de la carrera y el Colegio de la Magistratura, todos orientados a garantizar la imparcialidad y transparencia en la selección de Jueces), no parecen suficientes para resolver el carácter disfuncional de un aparato judicial donde un juez cobra de media 250 dólares al mes.

---

<sup>38</sup> Entrevista personal realizada al *Deputy Director of Disarmament, Demobilization and Reintegration Program* de UNDP y MINUSTAH, Daniel Laduceur, 17 de Julio de 2006. Port-au-Prince.

<sup>39</sup> PEZULLO, Ralph, *Plunging...* op.cit. p. 39.

<sup>40</sup> CRISIS GROUP, "Haiti: Prison Reform and the Rule of Law", *Latin America/Caribbean Report* N° 15, 4 mayo de 2007; y US DEPARTMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights practice*, 11 de marzo, 2008.

<sup>41</sup> CRISIS GROUP, "Haiti: Justice Reform and the Security Crisis", *Latin America/Caribbean Briefing* N° 14, 31 de enero de 2007.



La utilización de una misión de imposición de la paz para atender una situación que era y es claramente de fragilidad estatal, no ha dado los resultados esperados en ninguna de las dimensiones mencionadas anteriormente. Existe una relación circular entre estado fallido y conflicto interno, ya que el estado ausente otorga espacio para que se intensifique el enfrentamiento entre facciones<sup>42</sup>, e incluso, para que bandas armadas suplanten al mismo, en la provisión de seguridad y el reparto de víveres.

Las intervenciones orientadas a la construcción del estado o *state building*, son mucho más ambiciosas que aquellas de carácter humanitario<sup>43</sup>, y su objetivo principal es el remplazo o creación de la autoridad política, la derrota y el desarme de la oposición local, así como el establecimiento de una autoridad que posea el monopolio de la fuerza. La vigencia del estado de derecho con su consiguiente impacto en la seguridad personal de los ciudadanos y la percepción sobre el respeto de los líderes hacia la constitución, son los aspectos más sobresalientes en el proceso de construcción del estado<sup>44</sup>. La capacidad de Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales para ejecutar programas de reconstrucción del estado, ha sido cuestionada, a la luz de los resultados obtenidos hasta el momento en diferentes países<sup>45</sup>, como consecuencia de la falta de recursos humanos adecuados.

En medio de la falta evidente de resultados a la que se sumaba un presupuesto anual de 510 millones de dólares de media, aparecieron las primeras propuestas de creación de un protectorado o fideicomiso de quince años en Haití, hechas por altos funcionarios de la MINUSTAH<sup>46</sup>. El balance negativo durante los dos primeros años de actuación de la Misión, a la que los haitianos denominaban “turista” por su inacción frente al delito y a las bandas armadas, se modificó con la solicitud del Consejo de Seguridad para que reorientara sus esfuerzos hacia programas para contrarrestar la violencia. Este cambio quedó reflejado en la resolución 1702 del Consejo de Seguridad, aprobada en agosto del 2006. Esta tendencia se viene

---

<sup>42</sup> AYOOB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...*op.cit., p. 136.

<sup>43</sup> HAASS Richard, “Using Force” en *The challenge...*op.cit. p. 300.

<sup>44</sup> BRATTON Michel and CHANG C. C., Eric, “State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa” en *Comparative Political Studies*, Volumen 39, Número 9, Noviembre de 2006 p. 1059.

<sup>45</sup> FUKUYAMA F. “Nation Building 101” en *Atlantic Monthly*, 293, Número 1. Enero - Febrero de 2004, p. 159,162; y ETZIONI, Amitai, “A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers” en *International Affairs*, vol. 1. 80, enero de 2004, pp. 1-17.

<sup>46</sup> MORNEAU Jacques, “Reflections on the situation in Haiti and the ongoing UN mission” en *Turbulent Peace...*op.cit., p. 71.

modificando lentamente durante el último año pero sin embargo, a cuatro años de la llegada al país de la misión, Haití no muestra un entorno estable y seguro como lo demuestran las violentas movilizaciones en contra del alza en el costo de vida ocurridas en el mes de abril del 2008, que produjeron seis muertos y cientos de heridos (incluido un soldado nigeriano). Aunque la situación de la seguridad ha mejorado notablemente, el propio Jefe de Misión de la ONU admite que las bandas armadas estarían reorganizándose y que existió manipulación política en las últimas manifestaciones. Estas declaraciones constituyen un avance importante ya que como señala Susy Castor (2006), la ONU ha tendido a descartar los componentes políticos de la violencia que ha experimentado Haití hasta el momento, en sintonía con la lectura que ha hecho el Presidente Préval.

Si hay un área donde los esfuerzos de la comunidad internacional estuvieron particularmente centrados, esa fue en la normalización institucional. El 6 de febrero del 2006, en elecciones transparentes, los haitianos eligieron a su presidente. El coste total de ese proceso fue de 60 millones de dólares aproximadamente. Los haitianos pusieron en marcha el trabajoso engranaje descentralizado de gobierno que la Constitución de 1987 prescribe y que consta de más de 10.000 puestos de gobierno en asambleas locales, departamentales y consejos locales. Según un cálculo realizado por el Consejo Electoral Provisional de Haití, de los 7.791 puestos gubernamentales que deben ser elegidos directamente, hasta el momento 116 han sido ocupados por lo que quedan 7.675 puestos vacantes. Entre las elecciones indirectas que deben llevarse a cabo para completar el cuadro institucional previsto por la Constitución de Haití, se encuentran el Consejo Inter-Departamental, El Consejo Departamental, La Asamblea Departamental, La Asamblea Comunal, El Consejo Electoral Permanente, la Corte de Apelaciones y demás tribunales y los Jueces de Paz. La totalidad de los puestos que deben ser elegidos indirectamente, una vez se realicen las elecciones directas, asciende a 2.505. Es inevitable preguntarse si semejante estructura administrativa y burocrática llegará a ponerse en marcha alguna vez. En el mismo sentido, se advierte sobre el riesgo de no poder afrontar el pago de salarios de los casi 1.000 funcionarios que componen dicha estructura, en un país que solo recauda un tercio de lo que gasta<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> En el presupuesto 2006-2007, la ayuda internacional constituyó un 66% del mismo, totalizando 42.630 millones de gourdas (aprox. 1.100 millones de dólares).

El énfasis puesto en la organización de elecciones, relegando medidas que fortalezcan el estado de derecho y la independencia de la justicia, son, para algunos autores, una tendencia repetida en una lógica de “exportación de democracias liberales” hacia países o regiones menos desarrollados económicamente<sup>48</sup>. Sin embargo, la democracia y por tanto la estabilidad, solo emerge en el contexto de un estado efectivo y solo puede ser alcanzada con un mínimo de orden político<sup>49</sup>. La democracia es el último paso en el proceso de construcción del estado, y ésta no prospera ante la ausencia de una estatalidad mínima que provea un orden político<sup>50</sup>. En este sentido, el panorama de la democracia haitiana es sombrío y sus probabilidades de ser sostenible en el tiempo, sin la presencia de fuerzas extranjeras, son escasas.

#### **4. El estado, el conflicto y la violencia en Quisqueya**

La cuestión del Estado haitiano, la naturaleza de la violencia y el tipo de conflicto existente, son centrales para determinar el tipo de intervención necesaria y la problemática a abordar en el país. Basándonos en la abundante literatura sobre la formación del Estado moderno, fundamentalmente el surgimiento y centralización de su autoridad después del proceso de fragmentación de la edad media, es posible identificar, al menos, cuatro tareas básicas en dicho proceso: la expansión y consolidación del territorio bajo una autoridad política, el mantenimiento del orden en ese territorio, la extracción de recursos capaces de asegurar la seguridad y la policía y, finalmente, las tareas de administración<sup>51</sup>. Desde una visión más “hobbesiana”, donde la provisión de seguridad es la fuente de legitimidad por excelencia, hasta la clásica definición de Weber sobre el monopolio de la fuerza legítima, la misión primordial de un estado es la de proteger a sus ciudadanos de la violencia privada<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006, p. 6.

<sup>49</sup> BRATTON Michel and CHANG C. C., Eric, “State Building ...op.cit...p. 1061.

<sup>50</sup> AYOUB Mohammed, “State Making” en *The challenge* ...op.cit. p. 138.

<sup>51</sup> TILLY, Charles, “War making and state making as organized crime” en *Bringing the state back in*. Editores: EVANS, Peter; RWESCHEWEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda; Cambridge University Press, Nueva York, 1985, pp.169-191.

<sup>52</sup> PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, p. 184.

El Estado haitiano es un estado fallido<sup>53</sup>, que tiene enormes dificultades para garantizar las decisiones colectivas de sus ciudadanos<sup>54</sup>. Entre los rasgos característicos de un Estado fallido, encontramos la presencia de actores que desafían el monopolio de esta fuerza legítima, la incapacidad o falta de voluntad para utilizar esa fuerza legítima por parte de quienes controlan el aparato estatal y, por último, una tendencia a utilizar la violencia del Estado de manera prematura, ya que éste carece de otros instrumentos sociales, políticos, culturales, financieros y legales, para garantizar el cumplimiento de sus decisiones<sup>55</sup>. A estos elementos, otros autores agregan un mal desempeño económico, una falta de sinergia social, un autoritarismo presente en la historia del país, un militarismo y una degradación ambiental causada por un fuerte crecimiento de la población<sup>56</sup>.

De estas características principales derivan otras secundarias como la ausencia de partidos políticos de centro, un poder estatal en manos de la élite económica, la ausencia de una clase media, el legado colonial, la tensión entre mulatos y negros, y la ausencia de instituciones burocráticas apolíticas (servicio civil, policía, armada y justicia). Entre los múltiples legados de la dominación colonial francesa en el país, sobresale una tradición autoritaria muy arraigada en la cultura política haitiana, así como un componente fuertemente anti-colonial en los primeros años de política exterior de la revolución<sup>57</sup>. Esta tradición despótico-autoritaria se fue arraigando en el Estado haitiano e incluso reforzando una vez que los primeros líderes independentistas accedieron al poder. La disciplina de hierro impuesta en las plantaciones de la época colonial por los franceses, estaba basada en estructuras autoritarias que debieron ser preservadas por los líderes haitianos, una vez abolida la esclavitud, por riesgo de que colapsara la naciente economía del país<sup>58</sup>.

Esto fue necesario porque existía una contradicción evidente entre las necesidades del estado y la nación. Mientras Toussaint Louverture y los primeros líderes necesitaban mantener los niveles de exportación de azúcar, café, tabaco e índigo y para eso requerían trabajo forzado, quienes cultivaban la tierra, querían

---

<sup>53</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 1.

<sup>54</sup> WOODWARD Susan, *Fragile States: Exploring the concept*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.

<sup>55</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 2.

<sup>56</sup> GROS, Jean-Germain, "Towards a Taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", en *Third World Quarterly*, número 17, 1996, p. 459.

<sup>57</sup> FATTON, Robert, "The fall of Aristide and Haiti's current predicament" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 16.

<sup>58</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 3.

pequeñas porciones de ésta su para subsistencia personal. En este sentido, se habla de un sistema de agricultura militarizada<sup>59</sup>.

Para autores como Ralph Trouillot (1990), el Estado haitiano ha sido siempre autoritario desde Dessalines en 1804, hasta Jean-Claude Duvalier, en 1986<sup>60</sup>.

En la configuración del Estado haitiano es imposible ignorar la influencia estadounidense durante los casi 20 años de ocupación militar a principios del siglo XX. Existen profundas divergencias sobre los verdaderos motivos de la misma, que incluyen a quienes sostienen que el principal objetivo fue asegurar el cobro de una deuda del banco nacional de Nueva York (que se terminó pagando con retenciones de la aduana haitiana<sup>61</sup>) hasta quienes la entienden como una reacción americana ante la creciente influencia alemana en la isla, a un año del comienzo de la Primera Guerra Mundial<sup>62</sup>.

Según el mismo Trouillot (1990), la ocupación estadounidense de 1915 a 1934, tuvo un efecto nocivo en la futura estructura del Estado ya que por un lado acentuó la irracionalidad del sistema económico al aumentar las contribuciones forzadas del campesinado hacia el Estado y, por el otro, aumentó la dependencia de la economía de un esquema de monocultivo. La ocupación estadounidense empeoró el panorama político al centralizar el aparato del Estado, sobre todo la armada, debilitando a las provincias, militar y económicamente<sup>63</sup>. En el mismo sentido, otros autores coinciden en que la ocupación americana no fortaleció la democracia, ni promovió un desarrollo económico sostenido<sup>64</sup>.

La respuesta de François Duvalier a la crisis de fines de los sesenta, fue la construcción de un aparato totalitario basándose en el modelo político autoritario existente<sup>65</sup>. Para Susy Castor (2006), quizás una de las intelectuales haitianas más dinámicas e influyentes, esta tradición autoritaria se mantiene hasta nuestros días y explica las turbulencias de una sociedad segmentada y atomizada que acompaña los

---

<sup>59</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State...* op.cit., pp. 44 y 46.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>61</sup> HERBERT, Gold, *The best nightmare on earth*, Prentice Hall, Nueva York, 1991, p. 17.

<sup>62</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State...* op.cit., p.100.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p.16

<sup>64</sup> FATTON, Robert, "The fall of Aristide and Haiti's current predicament" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 23.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.17.

cambios que se producen en el estado, la economía y la cultura. El Estado haitiano, tironeado entre las élites tradicionales, las potencias internacionales y los nuevos actores que se incorporan a la vida política (la *paysannerie*), queda enormemente debilitado en el momento en que Aristide ocupa la presidencia. En un contexto de permanente cuestionamiento de los métodos de cooptación, de contención y de dominación, los militares primero, Duvalier luego y finalmente Aristide, han utilizado a la masa de pobres y excluidos (*dépourvus*), armando a una parte de la población, para su propio beneficio<sup>66</sup>.

El Estado haitiano se asemeja enormemente en su fisonomía y *modus operandi*, al estado postcolonial africano, caracterizado por una separación formal de poderes con predominancia real del ejecutivo sobre el legislativo y judicial, la centralización extrema del poder, que pasa a tener rasgos unipersonales y clientelistas, el enriquecimiento de las élites a través de la estructura del estado y la fuerte ponderación de las fuerzas armadas<sup>67</sup>. Tanto los enfoques sobre el estado neo-patrimonial, hasta las teorías que se centran en el carácter híbrido del estado africano o su carácter trasplantado, para explicar su crisis post colonial, nos ofrecen explicaciones parcialmente plausibles sobre el fracaso y carácter fallido del Estado haitiano. El Estado haitiano es ilusorio. Su debilidad es manifiesta al igual que su incapacidad para funcionar y su naturaleza predatoria y corrupta<sup>68</sup>. Sin embargo, éste se vuelve imprescindible para las élites políticas y económicas que lo necesitan no solo como instrumento en el proceso de constituirse un patrimonio<sup>69</sup> sino también como atributo de soberanía y de reconocimiento internacional, condición esencial para gestionar recursos externos.

Para algunos autores, la armada ha sido el mecanismo más eficaz para asegurar el carácter predatorio del estado<sup>70</sup>. El estado predador provoca la inexistencia de redes de seguridad para la mayoría de la población y la ausencia de

---

<sup>66</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 113.

<sup>67</sup> AGUIRRE, Mariano, y SOGGE, David, *Crisis del estado y dominios civiles en África*, FRIDE, Working Paper número 30, Diciembre de 2006, p. 7. Para más detalle: BAYART, J., *The African State: the polity of belly*, Longman, Londres, 1993.

<sup>68</sup> Haití se ubica en el número 177 sobre 179 países en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International.

<sup>69</sup> CHABAL L. y DALOZ, J. P., *Africa Walks. The disorder as a political instrument*, Library of African Studies, Bellaterra, Barcelona, 2001, p. 8.

<sup>70</sup> MAGUIRE, Robert, "Assisting a neighbor..." en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 31.

un contrato social entre quienes gobiernan y quienes son gobernados<sup>71</sup>. La incapacidad recurrente en la institucionalización de las prácticas políticas y la violencia como instrumento político presente en los procesos de crisis postcoloniales de algunos Estados africanos, han permitido a algunos autores elaborar un enfoque teórico enormemente útil para entender el caso haitiano. Según esta visión, para entender las razones del desorden reinante durante décadas y la enorme dificultad para estabilizar políticamente un país y pacificarlo, es necesario identificar quiénes se han beneficiado y se benefician del “estado de situación actual”, es decir, del desorden. Según enfoque de la instrumentalización política del desorden, el estado es vacío e ineficiente. Vacío porque no pudo consolidarse sobre la base de las estructuras coloniales, desintegrándose y cayendo presa de intereses particulares<sup>72</sup>. En este sentido, el estado no ha podido alcanzar ni la legitimidad, ni la eficiencia requerida que se observa en los estados modernos. El estado es ineficiente porque nunca ha sido materia de interés de las élites políticas la consolidación e institucionalización de un aparato estatal. La utilidad del estado es mayor cuando éste está menos institucionalizado<sup>73</sup>.

Como esta debilidad, este desorden y esta ineficiencia han sido beneficiosas para la élite económica y política, el desarrollo de maquinarias políticas, el fraude electoral, la utilización de la violencia y la extorsión a través de redes clientelares en el marco del sistema político, han sido herramientas útiles para garantizar la continuidad del esquema, la vigencia del *statu quo*. Un estado de tipo racional weberiano, relativamente organizado, con presencia en todo el territorio, con el monopolio de la fuerza, con un control de fronteras, con una armada subordinada a los mandos civiles, con capacidad para cobrar impuestos a grandes exportadores e importadores y con una justicia independiente en condiciones de terminar con la impunidad, no ha sido funcional para los intereses de la élite económica y política. En Haití, esta élite económica está constituida por un grupo de familias, entre las que se cuentan los Mevs, Brandts, Accras, Bigios, Berhmaus y Apeds, que monopolizan el comercio hacia y desde la isla del azúcar, de las aves de corral, del aceite de cocina, de los textiles, del acero, de los materiales de construcción y de los automóviles y camiones<sup>74</sup>. En el primer golpe de estado contra Aristide, ocurrido nueve meses

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>72</sup> CHABAL L. y DALOZ, J. P., *Africa Walks...* op.cit., p. 14.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>74</sup> PEZULLO, Ralph, *Plunging...*op.cit., p. 24.

después de haber asumido la presidencia en 1991, un grupo de familias entre las que se menciona a los Accra, a los Halloum, a los Shemali, a los Hamdal y a los Bigio tuvo un papel protagonista<sup>75</sup>.

Construir un estado de derecho es aceptar la supremacía absoluta de las instituciones y las leyes por sobre los caprichos y ambiciones de los hombres. En Haití, que en 1971 vio jurar como nuevo presidente de por vida al hijo de 19 años del fallecido dictador François “Papa doc” Duvalier, las constituciones se adaptaron a los hombres y a sus caprichos.

#### **4.1. El conflicto haitiano**

Tras la Segunda Guerra Mundial aparecen dos constantes en la historia de los conflictos: su ubicación geográfica y su carácter interno. Una abrumadora mayoría de los conflictos ocurridos desde 1945 hasta hoy han tenido lugar en el tercer mundo, y la casi totalidad de los mismos se han desarrollado en el interior de los estados<sup>76</sup>. De un total de 27 conflictos en el período mencionado, 25 han sido intra-estatales<sup>77</sup>.

El caso haitiano se inscribe en esta ola de “nuevos conflictos” que siguen a la finalización de la Guerra Fría. Es posible detectar un cambio en la naturaleza de los conflictos a partir de 1990, cuando el epicentro en torno a la amenaza nuclear es reemplazado por conflictos regionales, guerras civiles, militancia religiosa, escasez de recursos, degradación ambiental, diplomacia preventiva e intervenciones humanitarias. Estos conflictos ocurren, la mayoría de las veces, en “espacios” donde el estado tradicional o bien ha dejado de cumplir algunas de sus funciones básicas, o bien se ha colapsado. A las demandas y presiones crecientes que los estados del tercer mundo han debido soportar para satisfacer las necesidades de sus poblaciones, se han sumado crisis políticas, sociales, económicas y militares que han debilitado aun más el estado post-colonial<sup>78</sup>. Desde una visión sistémica sobre los orígenes y causas de los mismos, es posible afirmar que las fuentes primarias de este tipo de conflictos tienden a derivar de variables internas, lo que a su vez limita

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.144.

<sup>76</sup> HOLESTI, K. L., “War Peace and the State of the State” en *International Political Science Review*, vol.16, número 4, 1995, p. 322.

<sup>77</sup> AYOUB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 127 y BETTS Richard, “The delusion of impartial interventions” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p.298.

<sup>78</sup> AYOUB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 131.



enormemente la capacidad explicativa de las teorías realistas por su excesiva vinculación a las experiencias de las grandes potencias<sup>79</sup>.

Las principales construcciones conceptuales que se han utilizado en occidente para aproximarse a los procesos de conflicto, guerra civil, migraciones e incluso los motivos de algunos desastres humanitarios y nuevas guerras surgidas en los años 90<sup>80</sup>, a saber, las teorías del neobarbarismo y del subdesarrollo vinculado a la escasez de recursos (*Malthus with Guns*), han carecido de capacidad explicativa y han dejado al descubierto los prejuicios y las falacias de los medios de comunicación y de los analistas<sup>81</sup>.

A las explicaciones centradas en la economía política de la guerra (*greed, not grievance*), que entienden los conflictos como una respuesta de las élites políticas y militares africanas a la crisis de legitimidad y de financiación que sufrió el estado post-colonial africano a fines de los ochenta y que podrían proporcionar una explicación parcial del caso haitiano<sup>82</sup>, es imprescindible agregar una perspectiva etnográfica que permite rastrear los orígenes del actual conflicto y sus manifestaciones violentas en la historia del país. Según a esta perspectiva etnográfica, los nuevos conflictos o nuevas guerras deben ser entendidos en relación a patrones de violencia incrustados en el interior de la sociedad durante años. Los conflictos armados solo pueden ser entendidos tanto en referencia a factores culturales como materiales, incluyendo la manera en que el miedo se construye en una sociedad, y las formas en que el terror se manipula por los diversos actores de un conflicto<sup>83</sup>. La guerra es, al igual que la paz, organizada por agentes sociales y los mecanismos de construcción de una y otra no suelen variar demasiado. Los conflictos son entonces empresas de largo aliento con fines políticos, que no ocurren simplemente, sino que tienden a ser eventos altamente organizados<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> LEVY, Jack, "Theories of Interstate and Intrastate war" en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 20.

<sup>80</sup> Para un breve repaso, véase: RICHARDS, Paul, *No Peace, No war, An anthropology of contemporary armed conflicts*, Ohio University Press, Atenas y Oxford, 2005, p. 6.

<sup>81</sup> Para un análisis pormenorizado del tema con estudio de casos véase: RUIZ GIMÉNEZ, Itziar, *Las buenas...*, op.cit.

<sup>82</sup> RICHARDS, Paul, *No Peace, ...op.cit.*, pp. 8 y 9.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>84</sup> *Ibid.* p.4.

De ese modo, el conflicto será entonces sostenido por una creciente sociología y economía de la guerra<sup>85</sup>. Haciendo un análisis retrospectivo sobre la modalidad e intensidad de las violaciones a los derechos humanos y la naturaleza de la violencia, podrá rastrearse un patrón de abuso del poder político a lo largo de la historia. En países como Camboya por ejemplo, bajo el régimen de Pol Pot, los crímenes contra la humanidad (en principio, aunque no en magnitud) podrían ser entendidos como parte de este “patrón de abuso del poder político” y utilización política de la violencia presentes en la historia de ese país<sup>86</sup>. Este patrón político, como se ha visto en el apartado sobre el Estado haitiano, es fácilmente identificable como una constante en los últimos doscientos años de historia del país, con expresiones más institucionalizadas, como el terrorismo de estado en épocas de los Duvalier<sup>87</sup> y de los llamados por Aristide a practicar la justicia por cuenta propia, de torturas conocidas como el *Pè Lebrun*<sup>88</sup>, o las primeras prácticas de *dechoukage*<sup>89</sup> de los esclavos negros en épocas del sistema de plantación. Como sostiene Robert Muggah (2005), Haití presenta una larga historia de utilización y recurso del activismo político militarizado<sup>90</sup>.

El intento recurrente de los gobernantes por constituir sus propios elementos de choque, más o menos institucionalizados, es también una muestra de este patrón. Desde los primeros *cacos*<sup>91</sup>, pasando por los violentos *Tonton Macoute*<sup>92</sup>, a los que les siguieron las *chimères*<sup>93</sup> de Aristide y los *zenglendos* de la armada<sup>94</sup>, la violencia

---

<sup>85</sup> *Ibid.* P.14.

<sup>86</sup> *Ibid.* p.22.

<sup>87</sup> Para más detalles sobre la persecución, tortura, encarcelación y fusilamiento de opositores políticos entre 1957 y 1971 véase: DIEDERICH, *Le Prix du Sang*, Ediciones Antillia; Port-au-Prince, 2005.

<sup>88</sup> El *Pè Lebrun* consiste en colocar una rueda de coche alrededor del cuerpo de la víctima, luego de rociarla con gasolina y prenderla fuego.

<sup>89</sup> Implica la destrucción total de instalaciones y cosas. En el pasado, implicó la destrucción de las plantaciones y fincas que eran usualmente incendiadas por los esclavos antes de partir a las montañas a organizar la resistencia armada.

<sup>90</sup> MUGGAH, R., “Securing Haiti’s Transition”, en *Occasional Papers, Small Arms Survey*, número 14, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005, p. 2.

<sup>91</sup> Formación semi-militar que se establece en 1804 después de la revolución independentista para consolidar el poder en manos de la nueva élite. Para más detalles véase: MUGGAH, R., “Securing ... op.cit. p. 31.

<sup>92</sup> Creados originalmente como voluntarios de la defensa nacional por François Duvalier en el año 1961, fueron adquiriendo la fisonomía de policía privada del régimen, matando, torturando y ejecutando a quienes se opusieran o criticaran. Ejercían una autoridad ilimitada en la totalidad del territorio a través de la figura del *Chef de section* en cada departamento.

<sup>93</sup> Bandas armadas al servicio del ex Presidente Aristide. Asentadas en los barrios más humildes situados en las afueras de Port-au-Prince, como *Cité Soleil*, *Carrefour*, *Martissant*, *Cité Militaire* y *La Saline*. Funcionaron como grupo de choque, encargadas de proveer seguridad al ex Presidente. Si bien en un principio recibieron apoyo directo del mismo Aristide, una vez depuesto, se volcaron masivamente en el secuestro, tráfico de drogas a gran escala y extorsión. Para más detalles sobre la modalidad de las operaciones véase el documental: *Ghosts of Cité Soleil*, Director Asger LETH, 2006.

ha sido utilizada para gobernar y ejercer un poder que podía haber sido obtenido o no mediante las urnas. Entre las causas económicas que favorecen la permanencia de estas nuevas guerras o conflictos internos, encontramos la viabilidad financiera de las organizaciones que disputan el poder, el tamaño y poder de sus diásporas y, en menor medida, el ingreso *per cápita* del país<sup>95</sup>. La pobreza extrema puede ser una condición que permite pero que no explica la violencia. De hecho, los dirigentes que hacen uso de ella, no se encuentran entre los más pobres de la población. Los actores, en el caso haitiano, han sido indistintamente ex miembros de la fuerzas armadas, organizaciones populares (OP), grupos criminales, bandas armadas, compañías de seguridad privada, políticos, ex paramilitares (FRAPH por sus siglas en francés) y convictos fugados de los penales nacionales<sup>96</sup> que, a través de actividades ilícitas o recibiendo financiación del estado o de las élites económicas, han consolidado su poder durante los últimos quince años.

La existencia de comunidades importantes de nacionales de un país viviendo en Estados Unidos de América, comúnmente denominadas diásporas, aumenta la capacidad de financiar actividades respondiendo simplemente a un deseo de cambio de régimen o bien a uno de venganza<sup>97</sup>. La misma diáspora puede convertirse en una exportadora neta de delincuentes que son repatriados una vez cumplida su condena, como ha ocurrido en Haití con presos que han cumplido sentencias en Canadá y Estados Unidos<sup>98</sup>. Por último y vinculado al bajo nivel de ingreso *per cápita*, está comprobado que, cuando la pobreza es extrema, la gente no tiene nada que perder al unirse a algunas de las bandas o grupos rebeldes que disputan cuotas de poder<sup>99</sup>.

En este sentido, Haití es un caso típico en tanto que presenta las tres características descritas anteriormente: bandas armadas que proliferaron al calor del poder estatal y que luego adquirieron autonomía operativa financiándose con el

---

<sup>94</sup> Formación paramilitar que respondía a las Fuerzas Armadas de Haití. Para más detalles véase: MUGGAH, R., "Securing ... op.cit. p. 31.

<sup>95</sup> COLLIER, Paul, "Economic causes of civil conflict and their implications for policy" en *Turbulent Peace...op.cit.*, p.152.

<sup>96</sup> En marzo de 2004, 2.000 prisioneros se fugaron de las cárceles del país para pasar a engrosar las filas de *l'armée Cannibale*, liderada por Guy Philippe.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p.155.

<sup>98</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 117.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 152.

tráfico de drogas a gran escala, con el secuestro y la extorsión<sup>100</sup>; una diáspora poderosa que envía remesas por unos los mil quinientos millones de dólares al año<sup>101</sup> triplicando así lo que el Estado haitiano recauda<sup>102</sup>; y una pobreza alarmante, que vuelca a los jóvenes hacia actividades de dudosa legalidad ante la ausencia de oportunidades<sup>103</sup>. A los elementos mencionados se agregan algunos otros que deben ser ponderados para terminar de configurar un diagnóstico acertado sobre la dinámica del conflicto que azota al país, fundamentalmente desde 1995 y que explican parcialmente el fracaso de todo intento de desarme desde 1990<sup>104</sup>. 5.482 soldados de las Fuerzas Armadas de Haití (FADH) han sido desmovilizados desde 1995, siguiendo la decisión de Aristide de disolver la Armada. Sin embargo, éstos nunca entregaron sus armas<sup>105</sup>. Los programas de reinserción que debían acompañar el proceso, han tenido un dudoso éxito y todavía existen en el país soldados que reclaman pagos atrasados por ese concepto. Los movimientos de resistencia al golpe de estado organizado por Raoul Cédras en 1991, recibieron armas desde República Dominicana y Miami. De la misma manera, la sedición armada, que se inició en República Dominicana a fines del 2003 para derrocar a Aristide y que terminó tomando la ciudad de Gonaïves, recibió apoyo, entre 2000 y 2003, fundamentalmente de la élite económica haitiana y de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la administración del gobierno norteamericano<sup>106</sup>.

Existen en Haití unas 170.000 armas pequeñas para uso personal en poder de civiles<sup>107</sup> como resultado del marco legal permisivo que rige en la materia<sup>108</sup> y de factores culturales. Los grupos armados que operan fuera del estado poseían en el año 2005, 13.000 armas de fuego<sup>109</sup>. Los puertos en Haití no pertenecen al estado y son controlados por la élite que importa y exporta productos y que debe contratar

---

<sup>100</sup> Para más detalles véase CRISIS GROUP, "Spoiling Security in Haiti", *Latin America/Caribbean Report*, número 13, 31 de mayo de 2005.

<sup>101</sup> MAGUIRE Robert, "Assisting a Neighbour: Haiti's Challenge to North American Policy Makers" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti...* op.cit., p. 28.

<sup>102</sup> CRISIS GROUP, "Including Haitians from Abroad", *Latin America/Caribbean Report*, número 14, diciembre de 2007.

<sup>103</sup> UNICEF, *SOS Enfants en Danger, Haïti*, número 2, 2006.

<sup>104</sup> MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. XXV.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>106</sup> Fundamentalmente el IRI (International Republican Institute), think tank ligado al partido Republicano, que recibió en el 2004 20 millones de dólares del National Endowment for Democracy de EEUU. Para más detalles véase: MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. 14.

<sup>107</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Disarmament Delay, Justice Denied*, Documento AMR 36/005/2005, 28 de Julio 2005 y MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit.

<sup>108</sup> La Constitución de Haití permite la tenencia de armas de fuego, previo registro de las mismas en un catastro que posee la policía nacional. A finales de 2006, había 17.000 armas registradas.

<sup>109</sup> MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. 5.

pequeñas armadas privadas para protegerlos. Según el Departamento de Estado americano<sup>110</sup>, Haití cuenta con 1.125 millas de costa marina sin control de ningún tipo, por lo que se produce un tráfico monumental de cocaína que se estima constituye el 8% del total anual de esa sustancia que ingresa en los Estados Unidos de América (alrededor de 9 toneladas anuales). Según la Policía Nacional de Haití, el secuestro, en tanto que modalidad delictiva, no es un fenómeno novedoso en el país. Solamente en el 2005 se calcula que son mil los raptos ocurridos a personas<sup>111</sup>. Las ganancias percibidas por las bandas son difíciles de calcular debido al secretismo de las familias, sin embargo, en diarios locales se ha estimado que la cifra no sería menor al millón de dólares durante el periodo mencionado. En conclusión, Haití no ha tenido una guerra civil convencional con bandos más o menos regulares que combaten por el territorio, ni está atravesando una situación de post-conflicto tradicional. En el momento de la sanción de la resolución 1529 del Consejo de seguridad de la ONU, que autorizó el envío de una fuerza multinacional, Haití no estaba ni en guerra, ni en paz.<sup>112</sup>

Si hay algo que asemeja la situación en Haití con las de Somalia, Ruanda, Bosnia, Kosovo, Timor y Chechenia, es la ausencia de un terreno de batalla, de una línea divisoria entre combatientes y civiles, de la presencia de múltiples partes con niveles de disciplina y compromiso desigual, y de fuertes emociones desatadas por el conflicto que hacen aun más difícil su finalización<sup>113</sup>. No es casualidad que en los casos mencionados, el balance de las intervenciones de la comunidad internacional haya sido cuanto menos decepcionante, con errores injustificables y miles de víctimas civiles.

#### **4.2. La Violencia**

Haití ha experimentado todas las manifestaciones de las principales categorías de violencia urbana<sup>114</sup>, desde asesinatos políticos hasta muertes extrajudiciales acarreadas por la policía, pasando por linchamiento de sospechosos por el pueblo, tráfico de armas, robo, abusos físicos y psicológicos de hombres a mujeres, y lucha

---

<sup>110</sup> US STATE DEPARTMENT, "International Narcotics Control Strategy Report", Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Caribbean Section. Haití, marzo de 2007.

<sup>111</sup> Conferencia de Prensa mensual de Mario Andresol, Jefe de la Policía de Haití, Sede de la Policía Nacional de Haití. Mayo de 2006, Port-au-Prince.

<sup>112</sup> GAUTHIER Amelia, Haiti: *Voices of the Actors*,... op cit., p.2.

<sup>113</sup> BETTS Richard, "The delusion of impartial interventions" en *Turbulent Peace*...op.cit., p. 298.

<sup>114</sup> MOSER, C., "Urban violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004, p. 5.

de bandas armadas<sup>115</sup>. Sin embargo, la lucha entre *gangs* o bandas armadas por el control de territorio en un escenario de ausencia total del estado, el enfrentamiento entre éstas y la policía o los cascos azules y los secuestros y extorsiones han sido los fenómenos más extendidos desde la llegada de la Misión de la ONU al país en 2004.

Sobre la naturaleza y origen de la violencia que ha vivido el país en la última década y particularmente desde que Préval inició su mandato en mayo de 2006, existe una ardua polémica entre, por un lado, Préval, sectores progubernamentales y altos rangos militares de MINUSTAH, que otorgan un carácter estrictamente delictivo a los secuestros, enfrentamientos y asesinatos en los barrios de Cité Soleil, Carrefour, Bel Air y Martissant; y por otro lado, algunos académicos que les otorgan un carácter político orientado a desestabilizar al gobierno de turno<sup>116</sup>.

La privación es en sí una forma de violencia estructural<sup>117</sup> que puede crear una violencia reactiva<sup>118</sup>. En este sentido, las manifestaciones de abril de 2008 en Port-au-Prince, masivas y al mismo tiempo violentas (hubo seis muertos y cientos de heridos), contra el aumento de precios de algunos productos de primera necesidad, fueron una prueba de la desesperación de amplísimos sectores de la población que no tienen acceso a la alimentación básica. El Primer Ministro de entonces, sin embargo, denunció la presencia de infiltrados que dirigidos por el narcotráfico. Según la información muy detallada sobre el tipo y ubicación de la pobreza producida por el propio Gobierno haitiano<sup>119</sup>, los departamentos del Nordeste y el Noroeste son las áreas más deprimidas del país, con valores de 91% y 87% por ciento de incidencia de la pobreza respectivamente. Sin embargo, ahí es donde se registra menos violencia. El ejemplo contrario por antonomasia es Port-au-Prince y sus alrededores, con un 21% de incidencia de la pobreza, donde hasta hace meses, bandas ilegales equipadas con armas modernas y con suministros regulares de munición, controlaban barrios enteros de la ciudad.

---

<sup>115</sup> MOSER, C., y MCILWAINE, C., *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge, Londres, 2004.

<sup>116</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 118.

<sup>117</sup> GALTUNG, John, *Peace by Peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo, 1991.

<sup>118</sup> WINTON, Ailsa, "Urban Violence: A Guide to the literature" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004, p. 167.

<sup>119</sup> PNUD, *Inégalité et Pauvreté en Haiti*, Port-au-Prince, marzo de 2006, p. 38.

En Haití la violencia es principalmente política y está asociada al patrón histórico al que se ha hecho referencia en la sección sobre el estado. Actores que inicialmente tuvieron un rol político en el marco de las organizaciones de base *Lavalas*<sup>120</sup> y que resistieron durante la dictadura de Raoul Cédras militando por el regreso de su líder depuesto, fueron armados desde el estado, una vez Aristide repuesto en el Palacio presidencial en 1995, para equilibrar el poder de la élite económica y de la armada de Haití. Muchos de esos sectores, huérfanos del calor estatal con la partida forzada de Aristide en 2004, se volcaron completamente en el tráfico de estupefacientes, en el contrabando y en los secuestros. El Presidente Préval, actualmente en el poder, restableció el diálogo con algunos jefes de bandas intentando convencerlos para que aceptaran un desarme voluntario. El desarme esperado nunca se produjo, aunque los principales jefes de bandas fueron atrapados o asesinados en ajustes de cuentas internos en los últimos tres años<sup>121</sup>. La lógica de la reproducción interna de las bandas hace que la disponibilidad de nuevos liderazgos sea casi inmediata, aunque su capacidad operativa esté hoy enormemente mermada.

Lamentablemente, ésta no ha sido la lectura de la ONU, que ha demostrado una tendencia repetida a descartar los componentes políticos de la violencia que ha vivido Haití<sup>122</sup>. En el mismo sentido, algunos elementos de las disueltas fuerzas armadas de Haití fueron contratados por la élite económica para proveer seguridad privada a depósitos, puertos, fábricas y negocios, multiplicando las pequeñas armadas privadas. La policía de Haití, mal equipada y con un tercio de sus efectivos corruptos, según admitió el propio jefe de la fuerza, Mario Andresol, ha provisto de mano de obra para secuestros, tráfico de drogas y otras actividades delictivas.

## **Conclusiones**

El estado haitiano no atravesaba una situación clásica de post-conflicto en el momento del despliegue de la misión, sino de fragilidad absoluta y por eso una misión de imposición de la paz no resulta efectiva, así como tampoco lo son los planes de desarme clásicos. Haití es un estado fallido que requiere un esfuerzo de reconstrucción estatal con especial énfasis en la reforma del aparato judicial, penitenciario y policial, tareas para las que Naciones Unidas podría no estar

---

<sup>120</sup> En criollo, "la Avalancha", movimiento de base del ex Presidente Aristide.

<sup>121</sup> Eran: Tupac, Billy, Labanye, Amaral, Dread Wilmer y Evans.

<sup>122</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, 118.

preparada. La lectura del conflicto, a juzgar por el remedio que se aplicó, no fue precisa ya que no eran ni son bandos más o menos regulares con control del territorio y comprometidos en un acuerdo de paz o proceso político los que intervinieron, sino un conjunto variado de actores con intereses económicos y políticos que obtienen beneficios al “utilizar” y “operativizar” esta violencia para la consecución de sus objetivos.

La violencia en Haití no es una manifestación más de la pobreza. La violencia ha sido utilizada históricamente en Haití como un instrumento de control que, con menor o mayor soporte desde el estado, ha servido a las élites políticas y económicas para obtener beneficios de toda índole. La violencia que experimenta Haití es la manifestación de un desorden coordinado por actores económicos y políticos que proliferaron al calor del estado, o bien con su connivencia, y a quienes la normalización de la vida institucional del país no beneficia. En el desorden orquestado en el que prospera una élite económica importadora y exportadora, los actores políticos usan la violencia o bien para desestabilizar al gobierno de turno, o bien para garantizarse un respaldo vital cuando están en el poder. El conflicto que vive el país desde 1994 enfrenta por un lado a la élite económica, a algunos políticos y a sectores de las ex fuerzas armadas disueltas; y a Aristide, la base *Lavalas*, y lo que podría considerarse el proyecto de corte populista actual del Presidente Préval, por el otro lado. En el marco de esta tensión, la comunidad internacional ha oscilado entre la intervención directa para restaurar a Aristide en 1994 y el apoyo resuelto de la revuelta que lo derrocó en 2004.

Esta disputa ocurre en el marco de un estado ausente, con redes que controlan el tráfico de drogas, de personas y de bienes, con puertos privados, con una policía incapaz y con una pobreza extrema, pero donde el abastecimiento de textiles, alimentos, repuestos de maquinarias y petróleo, sigue siendo un negocio rentable en manos de unos pocos. Las estructuras de poder vigentes, los grupos encubiertos y su relación con elementos armados, la naturaleza de la violencia y el carácter “instrumentalizado” del desorden reinante en el país no han sido identificados por la MINUSTAH, que ha congelado el conflicto desde el despliegue de tropas. Sin embargo, las condiciones que hacen posible el surgimiento y reproducción de esa violencia siguen intactas. En el mismo sentido, la comunidad internacional ha financiado y co-organizado elecciones democráticas que, aunque



constituyen un paso importante, son insuficientes para recrear un régimen democrático perdurable. Todo lo contrario. La pesada estructura de gobierno vigente y una constitución rígida que no se adapta a los desafíos del país, constituyen trabas para el desarrollo económico, político e institucional. La transformación de una misión de mantenimiento de la paz en una misión civil centrada en la reconstrucción y rehabilitación del aparato estatal, que implique una reducción considerable de los 8.000 soldados presentes y la llegada de ingenieros, arquitectos, médicos, abogados y profesionales de la administración pública, podría representar un cambio sustancial para este sufrido país situado al oeste de Hispaniola.

\* **Gastón AIN BILBAO** es Doctorando en Relaciones Internacionales por la UAM. Director Residente del National Democratic Institute (NDI) en Ruanda. Ex asesor político, Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para reforzar la democracia en Haití.

**Bibliografía:**

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Disarmament Delay, Justice Denied*", Documento AMR 36/005/2005, 28 de Julio 2005.
- BAYART, J., *The African State: the polity of belly*, Longman, Londres, 1993.
- BONARDOT, M. Y DANROC, G., *La chute de la Maison Duvalier*, Ediciones Karthal, París, 1989.
- BRATTON, M. Y CHANG, C. E. , "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa" en *Comparative Political Studies*, volumen 39, número 9, noviembre de 2006.
- BOUTROS BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1992.
- BRUNEL, S., *L'Afrique. Un continent en réserve du développement*, Bréal, Rosny-Sous-Bois, 2004.
- CHABAL, L.; DALOZ, J. P., *Africa Walks: The disorder as a political instrument*, Library of African Studies, Bellaterra, Barcelona, 2001.
- CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (ed.), *Turbulent peace, the challenge of managing international conflict*, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2001.
- DESHOMMES, F., *La nation écartelée entre plan américain et project national*, Université de l'état d'Haiti, Port-au-Prince, 2006.
- DIEDERICH, B. *Le Prix du Sang*, Ediciones Antillia, Port-au-Prince, 2005.
- DUMAS, P., *La transition d'Haiti vers la Démocratie*, Biblioteca Nacional de Haití, Port-au-Prince, 2006.
- ELLIS, S., *Interpreting violence: Reflections on West African Wars* en WHITEHEAD, N. L. (Ed) *Violence* School of American Research Press y James Currey, Santa Fe y Oxford, 2004.
- ETIENNE, E., *Haiti 1804-2004 Deux cents ans de grands combats diplomatiques et de lutttes intestines minables*; Biblioteca Nacional de Haití, Port-au-Prince, 2004.
- GALTUNG, J., *Peace by Peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo, 1991.
- GAUTHIER, A, *Haiti: Voices of the Actors, a research Project on the UN Mission*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Documentos de trabajo, número 52, enero de 2008.
- GOLD, H., *The best nightmare on earth*, Nueva York, Prentice Hall, 1991.

- HAASS, R., *Intervention: The use of American Military Force in the Post Cold War World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999.
- HIRST, M., *La intervención sudamericana en Haití*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.
- HOLSTI, K. L., "War Peace and the State of the State" en *International Political Science Review*, Vol. 16, núm. 4, 1995.
- JAMES, C., *The Black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo Revolution*, Penguin Books, Londres, 2001.
- KENNEDY, P., *Preparing for the twenty first century*, Random House, Nueva York, 1993.
- MOISE, C., *La Croix et la Bannière, La difficile normalisation démocratique en Haïti*; Ediciones de CIDIHCA, 2002.
- MOUTERDE, P. y WARGNY, Ch., *Aprè bal, tanbou lou. Cinq ans de duplicité américaine en Haïti, 1991-1996*, Ediciones Austral, París, 1996.
- MORELL, J., *The governors Island Accord on Haiti*, International Policy report, Washington Center for International Policy, Washington D.C., septiembre de 1993.
- MOSER, C., "Urban Violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, Vol. 16, núm. 2, octubre de 2004.
- MOSER, C. y MCILWAINE, C., *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge, Londres, 2004.
- MUGGAH, R., "Securing Haiti's Transition", en *Occasional Papers: Small Arms Survey*, núm. 14. Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005.
- NACIONES UNIDAS, *Report on the panel on United Nations peace operations*, UNGA / Consejo de Seguridad, documento A/55/305-6/2000/809, de 21 de agosto de 2000.
- PNUD, Informe: *La democracia en América Latina; Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- PEÑAS, F., *Hermanos y enemigos. Liberalismo y Relaciones Internacionales*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003.
- PEZULLO, R., *Plunging into Haiti, The defeat of diplomacy*, University Press of Mississippi, Jackson, 2006.
- RICHARDS, P., *New War: An ethnographic approach, No peace no War: anthropology of contemporary armed conflicts*; Ohio University Press y James Currey, Atenas y Oxford, 2005.
- RUIZ GIMENEZ, I., *Las Buenas Intenciones*, Icaria Editorial, Madrid, 2003.

- SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006.
- DURCH, William J., *The evolution of UN peacekeeping: case studies and Comparable analysis*, San Martin's Press, Nueva York, 1993.
- TILLY, C., *Coercion, Capital and European status*, Oxford, 1992.
- TILLY, Charles, "War making and state making as organized crime" en *Bringing the state back in*. Editores: EVANS, Peter; RWESCHEWEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda; Cambridge University Press, Nueva York, 1985.
- TROUILLOT, M. R., *Haiti, state against nation: origins and legacy of duvalierism*, Monthly review press, Nueva York, 1990.
- WALZER, M., *Just and Unjust wars*, Basic Books, Nueva York, 1977.
- WINTON, A., "Urban Violence: A Guide to the literature" en *Environment and Urbanization*, Vol. 16, núm. 2, octubre de 2004.
- WOODWARD, S., *Fragile States: Exploring the concept*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.