



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas
Cary Hector

CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006
Matthew J. Smith

Política externa brasileira e o Haiti
Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes

Canadá en Haití: Aplicando el enfoque '3D' en un Estado frágil
Stephen Baranyi

Discomfort from the Beginning: Canada and the Prospects for Reform
of the Inter-American Security System
Hal Klepak

Haití nos convoca. 5 de diciembre Jornada Mundial en Solidaridad con Haití
Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo

EDICION ESPECIAL CRIES - NORTH-SOUTH INSTITUTE

Editor invitado Stephen Baranyi

25

ENERO-JUNIO 2007 / AÑO 12

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El

Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción. Esta publicación se realiza con el generoso aporte de North-South Institute.



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICION ESPECIAL CRIES - NORTH-SOUTH INSTITUTE
Editor invitado Stephen Baranyi

25

ENERO-JUNIO 2007 / AÑO 12



Editorial CRIES



North-South Institute

**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2007 / AÑO 12

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Editor invitado: Stephen Baranyi

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri

Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com Impresión: Grancharoff Impresores ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Andrés Serbin

Presidente

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Rafael Colmenares

ECOFONDO - Colombia

Jessica Byron

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES-University of the West Indies),
Jamaica

Raúl Leis

Asociación Centro de Estudios y Acción social
Panameño (CEASPA), Panamá

Pavel Isa-Contreras

Centro de Investigación Económica para el Caribe
(CIECA), República Dominicana

Adalberto Ronda Varona

Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de North-South Institute

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael*

Brasil

Centro de Estudios das Américas (CEAS) - Universidad Cândido Mendes
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP,
UNICAMP y PUC/SP

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla
Centro de Estudios sobre Integración (CESI) *

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IIICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana *

Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
FUNSAL PRODESE
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDES)
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala *
IRIPAZ*

Haití

Centre de Recherche et Formation Économique et Sociales

pour le Développement (CRESFED)

Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas , (IEPP) de Nicaragua *
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
Reintegración
Red Sur Norte

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera IRIPAZ, Guatemala	Richard Hillman John Fisher College, Rochester, USA
Luis Ayerbe UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil	Francine Jácome Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela
Adrián Bonilla Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador	Isabel Jaramillo Centro de Estudios sobre América, Cuba
Clovis Brigagão Universidad Cândid Mendes, Brasil	Weine Karlsson University of Stockholm, Sweden
Anthony Bryan Dante B. Fascell Center University of Miami, USA	David Lewis Manchester Trade Ltd., USA
Victor Bulmer-Thomas Chatam House, UK	Gilbert Merkx Duke University, USA
Sonia de Camargo Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, Brasil	Verónica Paz Milet Universidad de Chile
Rut Diamant Universidad Torcuato Di Tella, Argentina	Gert Oostindie Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands
Neville Duncan Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica	Carlos Quenan IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France
Rosario Espinal Department of Sociology, Temple University, USA	Laverne E. Ragster University of the Virgin Islands, USA
Armando Fernández Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba	Socorro Ramírez Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia
Eduardo Gamarra Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA	Carlos Sojo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
Norman Girvan Association of Caribbean States (ACS)	Luis Guillermo Solis Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
Wolf Grabendorff FESCOL	Heinz Sonntag Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Alfredo Guerra-Borges Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México	José Manuel Ugarte Universidad de Buenos Aires, Argentina
Jean Grugel The University of Sheffield, UK	Daniel Van Eeuwen CREALC, Université d'Aix-en-Provence. France
Rafael Hernández Revista Temas, Cuba	Judith Wedderburn Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL EDITOR INVITADO / MESSAGE FROM THE INVITED EDITOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas / 11
CARY HECTOR

CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006 / 47
MATTHEW J. SMITH

Política externa brasileira e o Haiti / 65
CLÓVIS BRICAGÃO E FERNANDA FERNANDES

Canadá en Haití: Aplicando el enfoque '3D' en un Estado frágil / 85
STEPHEN BARANYI

DEBATE / DEBATE

Discomfort from the Beginning: Canada and the Prospects for Reform
of the Inter-American Security System / 107
HAL KLEPAK

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Haití nos convoca. 5 de diciembre Jornada Mundial en Solidaridad con Haití / 129

Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo / 133

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Bolívia, a criação de um novo país / 147
CARLOS CHAGAS

La Integración Latinoamericana: Visiones regionales y subregionales / 155
MARTA GUZMAN HIDALGO

A ONU no século XXI: perspectivas / 161
WALTER HUPSEL

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 167

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 175

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 179

NORMATIVAS / NORMATIVES / 183

En portada / Cover: Fragmento de Verónica Riedel,
Guatemala. Título: "Doña Leonor", 2005. Medios
Mixtos, 33" 27".

Mensaje del editor invitado



Apreciad@s amig@s:

En febrero del año 2004, una década después de “Operation Restore Democracy”, ciertos países occidentales intervinieron de nuevo, con fuerzas militares, para ‘estabilizar’ la situación en Haití. Esta intervención fue respaldada por el Consejo de Seguridad de la ONU, pero quedó controvertida a nivel nacional y regional. ¿Qué ha pasado en Haití desde entonces? ¿Cómo han actuado la ONU, los organismos subregionales como CARICOM, las potencias latinoamericanas como Brasil, y otros países como Canadá? ¿Cómo se articulan los desafíos de la estabilización en Haití con los debates sobre la ‘nueva agenda de seguridad’ en las Américas?

Estas son las principales preguntas abordadas en este número de Pensamiento Propio, en base a dos paneles que formaron parte de la conferencia titulada “Repensando el Gran Caribe en el Siglo XXI”, celebrada en la Universidad de La Habana en diciembre del 2006.

Para introducir estos temas en la sección **Investigación y Análisis**, tenemos un ensayo del politólogo haitiano Cary Hector, quien abrió el debate en La Habana con una referencia a la discusión entre Anténor Firmin y José Martí a finales del Siglo XIX. En este intercambio Firmin planteó la necesidad, para Haití, de articular la búsqueda de la independencia con la lucha para la transformación social interna y la construcción de lo que llamaron la ‘Confederación de la Antillas’ en esos entonces. En base de esta idea, Hector explica cómo las intervenciones de 1994 y de 2004 debilitaron los esfuerzos internos para la democratización

profunda del país. Sin embargo, sugiere que la intervención actual ya abrió importantes espacios para la institucionalización de la democracia en Haití, particularmente con las elecciones del 2006, aunque quedan pendientes muchos desafíos en los ámbitos de la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la recuperación de la soberanía nacional.

Partiendo de estos fundamentos, el joven historiador jamaicano Matthew Smith nos ofrece un análisis original de la política de CARICOM frente a la problemática haitiana. Empezando con la historia de las relaciones difíciles entre el bloque anglófono subregional y la República francófona, Smith sugiere que CARICOM enfrentó muchos obstáculos en su manejo de la crisis haitiana en 2003-04. Es cierto que CARICOM fue marginado por la oposición haitiana y por las grandes potencias en enero-febrero del 2004. Pero también CARICOM se automarginó, aunque ambas partes han estado reconstruyendo los puentes desde la elección del Gobierno Préval-Alexis.

A este análisis de las dinámicas subregionales, los politólogos brasileños Clovis Brigagão y Fernanda Fernandes agregan un estudio del rol de Brasil, particularmente en la Misión de la ONU para la Estabilización en Haití (MINUSTAH). Su ensayo explica los dilemas que Brasil y otros países latinoamericanos enfrentan en Haití donde, por ejemplo, están tratando de mantener un equilibrio entre su respeto para el principio de la soberanía, y la necesidad de contrarrestar el poder de los EEUU y de otros países occidentales en la región. Esto está seguido por un artículo sobre la política canadiense en Haití, escrito por su servidor. En el mismo, se analiza hasta qué punto Canadá está contribuyendo a la construcción de la democracia, la seguridad y el desarrollo sostenible en Haití, en el marco de su controvertido discurso sobre los ‘Estados frágiles’.

En la sección **Debate**, volvemos a estos temas desde otra óptica, con un ensayo escrito por el historiador canadiense Hal Klepak. Klepak explica la evolución de la política canadiense frente a las instituciones y los temas de seguridad en las Américas. Poniendo su enfoque en la última década de las relaciones entre Canadá y la región, el autor sugiere que Canadá seguirá siendo muy cauteloso frente a las crecientes divergencias entre varios países latinoamericanos y los EEUU en temas de seguridad regional. En este contexto, Haití aparece como uno de los pocos espacios en el cual se está logrando articular esfuerzos latinoamericanos y occidentales en temas de seguridad.

Al conjunto de estos aportes se suman dos **Documentos** pertinentes. El primero es una declaración emitida por organizaciones de solidaridad en y con Haití, en diciembre del 2006. Nos recuerda que existen perspectivas mucho más críticas, dentro de la sociedad civil, sobre la intervención en este país. También incluimos la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, firmada por 42 Estados en junio del 2006. Esta Declaración da continuidad al trabajo que muchas organizaciones de la sociedad civil han hecho sobre la prevención de los conflictos en base de un desarrollo equitativo y sostenible, incluyendo los esfuerzos del *Global Partnership on the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) al respecto.

Estos textos agregan elementos nuevos a los ya muy conocidos documentos producidos por actores internacionales, tales como los informes regulares del Secretario General de la ONU sobre la situación en Haití.

Este número también incluye **Reseñas** largas de libros nuevos sobre la situación en Bolivia, la intergración latinoamericana y el futuro de la ONU, dos de ellos escritos por destacados autores brasileños. Además, aparecen media docena de reseñas cortas sobre otros libros de interés regional.

No podemos cerrar esta presentación sin agradecer al equipo de Pensamiento Propio por habernos invitado a contribuir a un número de su destacada revista, desde una perspectiva Sur/Sur/Norte, muy de las Américas. Agradecemos a nuestros colegas de la Universidad de La Habana por la plataforma que nos prestaron para lanzar el debate, en un contexto donde todas estas cuestiones tienen una resonancia muy especial. También agradecemos el apoyo de la Cancillería de Canadá, para esa conferencia y para este número especial de Pensamiento Propio. Invitamos a los lectores a participar en estos debates, sin perder de vista el intercambio seminal entre Martí y Firmin hace cien años.

Stephen Baranyi
North-South Institute
La Habana y Ottawa
Marzo del 2007



La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas

Cary Hector

Propósito preliminar

En carácter de participante haitiano de la *II^e Conférence Internationale de la Havane* (“Repensando el Gran Caribe en el Siglo XXI”), decidí encolumnar mi aporte bajo la égida del eminentе precursor caribeño haitiano Anténor Firmin (1850-1911). Intelectual, hombre de estado, diplomático y escritor, Firmin cultiva sus pensamientos con José Martí en 1893 en torno al proyecto de una “Confederación de las Antillas”. Su testimonio, que data de 1910, fue publicado en sus últimas *Lettres de Saint-Thomas*, lugar en el que muere en exilio un año más tarde. A continuación se presenta un pasaje significativo de esta obra:

En 1893, escribió, tuve oportunidad de conversar sobre el Cabo Haitiano con el incomparable José Martí. El gran patriota al que Cuba ha otorgado en reconocimiento el título de apóstol (...). Nuestras conversaciones giraron (sic) en torno al gran interrogante de la independencia cubana y la posibilidad de una confederación de las Antillas. Con excepción de ciertas reservas prácticas, coincidíamos totalmente sobre los principios.¹

Anténor Firmin también fue, durante toda su carrera política, un teórico y un pionero de la lucha por **la democracia y el progreso en Haití**. En una obra de gran repercusión publicada en 1905 con el título: *Monsieur Roosevelt, Président des Etats-Unis et la République d'Haiti*, Firmin formula, con respecto al pueblo haitiano, la siguiente advertencia profética:

Es necesario, pues, que Haití reconozca ante todo que no puede esperar del exterior el impulso que debe encontrar en su interior, en su fe en la posibilidad de un ascenso nacional hacia las altas cumbres de la civilización (...). Haití no puede desarrollarse si el pueblo, las masas de trabajadores que representan las fuerzas vivas de la nación, no se elevan ellas mismas en pro de un mayor bienestar, mayor visibilidad y justicia social.²

De allí la doble vigencia de Firmin con relación a nuestras preocupaciones contemporáneas, caribeñas y haitianas.

Con respecto a nuestro objeto inmediato (la intervención multinacional en Haití), dicha actualidad puede verse comprendida en un precepto analítico constante planteado como el condicionamiento del devenir haitiano por la interacción de parámetros internos y externos, de los cuales el desarrollo histórico es aún incierto está siempre sujeto, como se verá en un análisis posterior, **al impulso nacional**, que puede ser decisivo o débil.³ A la luz de dicho precepto, se podrán examinar los pormenores, especialmente de algunas de nuestras coyunturas nacionales del siglo veinte, emblemáticas de dicha interacción entre parámetros internos y externos: 1915-1934; 1946-1956; 1956-1986; 1986-2004.⁴ Entonces, ¿qué pasa específicamente con la intervención de 2004?

Mi intención es que ella se inscriba dentro del mismo enfoque interactivo sugerido por Firmin, esta vez impregnada de elementos contemporáneos que condicionan el incipiente siglo veintiuno: democratización mundial, globalización/universalización/gobernabilidad, derecho humanitario, pero también narcotráfico y criminalidad transfronteriza, migraciones que se dicen salvajes, solidarias Sur/Sur, etc. Con el fin de explorar los antecedentes, los resultados y las perspectivas de la intervención de 2004, se propone aquí un recorrido en tres etapas:

- En una primera etapa, situar la intervención en nuestra coyuntura “pos-autoritaria”, luego de la caída de la dictadura de los Duvalier en 1986;
- Delimitar los orígenes mismos de la intervención, tanto coyunturales como sistémicos;
- Por último, delinear un balance, en este estadio forzosamente indicativo, de la intervención bajo el doble enfoque de nuestra construcción democrática proyectada desde 1986 y de la pacificación social imperante y concomitante a tal construcción.

I. Coyuntura pos-autoritaria y ciclos de inestabilidad sistémica (1986-1994)

La intervención de 2004 se hace eco, diez años más tarde, de la de 1994. Ahora bien, no sólo los dos acontecimientos son en sí diferentes (premisas, contenido, modus operandi, etc.), sino que también la dinámica política (interna y externa) que las desencadenó es a su vez distinta y debe diferenciarse una de otra. De allí la necesidad de recordar, en primer lugar y con respecto a la intervención de 1994, los factores determinantes, en forma sucinta y a título meramente enunciativo. En consecuencia, la pregunta puede reformularse de la siguiente manera, simple y precisa: **¿Por qué se produce la intervención de 1994?** Su nombre original, “*Operation Restore Democracy*” (“Restaurar la Democracia”) nos da un primer nivel de respuesta instantánea, de tipo militar-operacional. Respuesta obviamente insuficiente dentro del marco interpretativo del presente ensayo. De allí que se planteen sucintamente algunas consideraciones sobre los principales factores coyunturales internos imperantes en los orígenes de la intervención.

1. De la caída de la dictadura de los Duvalier (7 de febrero de 1986) a la elección de Jean-Bertrand Aristide (16 de diciembre de 1990)

1.1. El 7 de febrero de 1986 es una fecha que ha sido comparada por algunos con la revolución de los esclavos de Santo Domingo (agosto de 1791), que progresivamente llevará al derrumbamiento del sistema colonial y el advenimiento, trece años más tarde, de la Independencia Nacional de Haití (1 enero de 1804). Poco importa aquí el grado de exactitud de la comparación: la misma sirve para sacar a la luz un factor estratégico fundamental y común a ambos acontecimientos: “el impensable” levantamiento popular, en uno u otro caso, que fue la palanca, en lenguaje contemporáneo, de un cambio de paradigma histórico. Pero es allí precisamente donde se produce el problema: en febrero de 1986 este levantamiento que indiscutiblemente ha sido un movimiento social reivindicativo de fondo, acelerado entre 1983 y 1985, se caracterizará por sus especificidades desfavorables y cargadas de consecuencias para el desarrollo subsiguiente de la coyuntura posterior a la dictadura: divergencias ideológicas de fuerza centrífuga, liderazgo difuso, dinámicas regionales/locales en paralelo, desavenencias partidarias deleznables, movimientos sociales o citadinos, dominio progresivo de la línea radical – populista- alimentada por los sectores progresistas de la iglesia, llamados “Pequeña Iglesia” (“Ti legliz”), partidarios de la “Teología de la liberación”, etc.

1.2. El nuevo poder de transición representado por la figura del CNG (Consejo Nacional de Gobierno) y dominado para todo fin práctico por las Fuerzas Armadas de Haití (FAD'H) se aprovechará, junto con sus aliados del antiguo régimen y otros seguidores, de la inestabilidad y de los vagabundeo del movimiento democrático. Por más que pregone su “firme voluntad” de poner en marcha “todas las instituciones que constituyen la base y el marco de una sociedad liberal, democrática y justa”⁵, en el fondo y en conjunto, suscitará y favorecerá un proceso de transición entrecortado, con altibajos y obstáculos. De allí y a pesar del cuasi plebiscito de la nueva Constitución de 1987, el establecimiento de una serie de gobiernos militares provisionales, cívico-militares o civiles, golpes de estado u acuerdos para constitucionales, hasta las “elecciones fundadoras” (según G. O’Donnell)⁶ del 16 de diciembre de 1990, consagran el surgimiento del primer gobierno democrático elegido posterior a la era Duvalier.

2. Debilitamiento de la nueva democracia legitimada y su fracaso hasta la intervención multinacional de septiembre de 1994

Coronado con una legitimidad popular y dotado de un carisma indiscutible, Jean-Bertrand Aristide, joven negro de la Orden de los Salesianos, llega a la presidencia bajo la cobertura política de una coalición de centro-izquierda del Frente Nacional para el Cambio y la Democracia (FNCD, *por su sigla en francés*), cuyo candidato, Victor Benoit, de corte social demócrata, es amenazado para que renuncie a su favor. Aristide renunciará al poco tiempo a dicha cobertura para afirmar su liderazgo al frente del **Movimiento Lavalas**, brazo radical populista de la influencia popular.⁷

2.1. Su gobierno deberá gestionar una herencia compleja ligada tanto a desafíos específicos de la transición como a un proyecto constitucional de fundación de un nuevo régimen (semi presidencial y semi parlamentarista) de orientación liberal democrática, pluralista, participativo y cooperativista. Tratándose de desafíos de la transición, éstos se entienden, en esencia, como procesos de normalización institucional, jurídica y administrativa del aparato del Estado. Ahora bien, desde su jura (7 de febrero de 1991) hasta el Golpe de Estado del 30 de septiembre de 1991 por el cual es depuesto del poder, el presidente Jean-Bertrand Aristide se mostrará incapaz de activar efectivamente los medios y arbitrios de una política coherente, susceptible de remontar los desafíos de la transición y de emprender el proceso de construcción democrática (entendido a la vez como la consolidación del Estado de derecho y la edificación de un régimen político constitucional).⁸

2.2 El Golpe militar del 30 de septiembre de 1991 marca la ruptura de la legitimidad democrática. Contribuyó, durante tres años de gobiernos provisionales de facto, a la involución de las perspectivas de institucionalización democrática. Un nuevo “árbitro” del juego político, las FAD'H se dejaron seducir (tanto por miopía política como por reflejo institucional represivo) por la regresión al autoritarismo tradicional, no obstante, rechazado masivamente por el levantamiento del 7 de febrero de 1986. También se empeñaron en evitar y ralentizar el retorno al orden constitucional, especialmente a pesar de las negociaciones en tal sentido (a través de la OEA y la ONU), sancionadas en julio de 1993 por el acuerdo conocido como “Isla de Gobernadores” (Nueva York).

Dado que dicho acuerdo no llegó a buen puerto, en julio de 1994, el Consejo de Seguridad autorizó el emplazamiento de una fuerza multinacional en Haití bajo el mando de los Estados Unidos, la que tenía por mandato “utilizar todos los medios necesarios y recurrir a la fuerza” para restituir el gobierno legítimo. De allí resulta la “Operación Restaurar la Democracia” de septiembre de 1994, luego del retorno del presidente Jean-Bertrand Aristide, el 15 de octubre de 1994.

II. Las peripecias del retorno al orden constitucional como fondo de la nueva intervención de 2004

¿Qué fue lo que sucedió entre 1994 y 2004 para que luego de su discurso (de despedida) ante la Cámara de Comercio Americana de Haití (Amcham) el 27 de abril de 2004, el embajador James B. Foley admitiera sin vueltas: “Es evidente que la intervención de 1994 (...) resultó un fracaso”?¹⁰ En otros términos, la operación “Restaurar la Democracia” no sólo no alcanzó sus objetivos sustanciales, sino que también la Comunidad Internacional fue arrastrada, diez años más tarde, a intervenir una vez en Haití. ¿Por qué?

Escapa al objeto del presente ensayo hacer un análisis detallado o más exhaustivo de los antecedentes de la intervención de 2004. Sin embargo, es conveniente delinejar su configuración básica. En efecto, se pondrá en marcha una nueva dinámica interna y externa; que la diferenciará muy singularmente de la intervención de 1994 por sus implicancias a medio y corto plazo.

1. Si la presencia institucionalizada del Sistema de las Naciones Unidas (a través de la Misión de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH) sirvió, desde abril de 1995, de cobertura supranacional al restablecimiento del orden constitucional en Haití, ésta no logró, sin embargo, instrumentarse como palanca para la revitalización/normalización de nuestras instituciones democráticas. En efecto, haciendo alarde de su legitimidad reconquistada bajo los auspicios de la intervención multinacional, a partir de 1994-95, el presidente Aristide empeña el poder del movimiento *Lavalas* hacia una nueva deriva autoritaria que, etapa tras etapa, no acumulará más que obstáculos visiblemente insuperables para la “el restablecimiento del orden democrático”.

En resumidas cuentas, hacia fines de 2003 ello provocará un grave bloqueo institucional del sistema político, el cual había sido uno de los condicionamientos fundamentales de la intervención de 2004. No obstante, ya se estaban gestando otros factores, particularmente desde 2000-2001 que desembocaron en dicho bloqueo. Es suficiente con recordar aquí lo esencial:

- A término, la desmovilización de 7000 hombres de las FAD'H ordenada por decreto presidencial (1994) agravará **el vacío de seguridad**, dimensionado y generador de la situación de caos sufrida la víspera de la intervención de 2004, mas aún cuando la nueva Policía Nacional (PNH), reclutada también dentro del seno de los contingentes militares desmovilizados, se demostró ineficaz, deficientemente equipada y corrompida por la criminalidad política y el narcotráfico;
- Luego de su reelección en noviembre de 2000 (por lo demás gravemente hipotecada por las anteriores elecciones legislativas fraudulentas de mayo de 2000), el presidente Aristide se hunde en los defectos tradicionales del presidencialismo omnipotente (rechazado inequívocamente por la Constitución de 1987) y subvierte el proyecto liberal democrático por su práctica del poder, cada vez más impregnada de arbitrariedades institucionales, de flagrantes ataques contra las libertades públicas y de violencias deliberadas del Estado;¹¹
- la crisis electoral que se instala desde 1996-1997 se transforma a partir de 2001 en una crisis político institucional al cobijo de la cual emergen los **nuevos actores colectivos de la escena nacional**, quienes se posicionan como protagonistas manifiestos frente al poder *Lavalas*. Se trata, entre los más significativos, de la “Convergencia Democrática”: coalición integrada por unos veinte partidos opositores que cubren un espectro ideológico variado; la “Iniciativa de la Sociedad Civil” (ISC); el Grupo 184: que es una reagrupación de asociaciones civiles y de otra índole, que se convertirá en el estandarte de la oposición, además de que tomará la iniciativa de poner en circulación el proyecto de un “Nuevo Contrato Social”, y llevará este mensaje por todo bajo la campaña bautizada la “Caravana de la Esperanza”.

2. Por otro lado, el bloqueo institucional del sistema político haitiano deja en evidencia, especialmente en esta fase, la intensificación de los procesos de internacionalización, no sólo de la crisis sistémica como tal, sino y en particular, del emprendimiento de construcción democrática de los haitianos.

En efecto, desde abril de 2001, la OEA entabla un período de negociaciones y de intermediación bajo la batuta del secretario general adjunto, Luigi Einaudi. Interrumpidas por un lapso de aproximadamente un año desde mediados de julio, tales negociaciones terminarían suspendiéndose definitivamente a raíz de los ataques característicos de los grupos armados cercanos a las esferas del poder contra los comités de los partidos políticos y los domicilios privados de los líderes políticos perpetrados el 17 de diciembre de 2001, bajo el pretexto de una tentativa abortada de golpe de estado contra el Palacio Nacional. Se impone pues, la resolución 822 (4 de septiembre de 2002) del Consejo Permanente de la OEA instando al gobierno a mejorar el clima de seguridad de cara a las elecciones libres y justas en 2003. Dicha resolución marca implícitamente el fin del proceso formal de negociaciones impulsadas bajo los auspicios de la OEA /CARICOM. Los 14 puntos de su “Decisión” política coordinan una verdadera plataforma de acciones a emprender en torno al desenlace de la crisis política, con compromisos explícitos y programados (en particular, los puntos 4, 5, 7 y 12) a los que se adhiere el gobierno.¹²

Otro elemento significativo de la internacionalización acelerada del proceso (siempre dentro de un contexto regional) es la Misión Especial de la OEA/CARICOM, a través de una “Delegación de alto nivel” que permaneció en Haití del 19 al 20 de marzo de 2003. “Una serie de medidas, indica el Informe de la Delegación, exigen al gobierno ordenar en pocos días lo que no ha podido implementar desde la Resolución 822 de la OEA (por ejemplo, el establecimiento del Consejo Electoral Provisional (CEP)”).¹³

3. Luego de haber sido medianamente degradado durante el verano y el otoño de 2003, el tablero político, ya en franca perdición, atravesaría una fase de tumultos prácticamente sin precedente:

- manifestaciones de estudiantes de la Universidad estatal de Haití (UEH) desatadas el 5 de diciembre y violentamente reprimidas

por los comandos armados afines al poder, quienes apalearon al Rector, rompiéndole sus dos rodillas;

- irrupción del “Frente de Resistencia Revolucionario de Artibonite” (anteriormente autodenominado Ejército Caníbal) que busca abiertamente el derrocamiento de Jean-Bertrand Aristide. Guy Philippe, ex comisario de policía será su jefe. De hecho, este Frente servirá de marco para distintos grupos armados que progresivamente irán controlando las distintas ciudades del país, llegando a ocupar casi la mitad del territorio nacional en la víspera del desenlace de la crisis;
- surgimiento de la “Plataforma Democrática de la Sociedad Civil y de Partidos Políticos de la Oposición”. Mediante su Resolución de fecha 31 de diciembre de 2003, la Plataforma pone en circulación una “Alternativa de transición” (partida obligada del presidente Jean-Bertrand Aristide y formación de un gobierno de transición mediante un “Consejo de Notables”).

III. Sobre la intervención de 2004 del Gobierno de transición (2004-2006)

1. La OEA-CARICOM, el Consejo de Seguridad, Francia y los Estados Unidos en la antesala de la intervención

1.1 Esta fase sin retorno de la crisis enfrenta a los actores colectivos nacionales de la “Plataforma Democrática” y a los mediadores regionales de la OEA/CARICOM. Estos últimos sostienen obstinadamente la fórmula de un compromiso negociado con el presidente Aristide y proponen a tal fin un “Plan de Acciones Preliminares” aprobado en Kingston (Jamaica) el 31 de enero de 2004. De acuerdo con este plan, el presidente Aristide permanecería en el poder hasta el final de su mandato en febrero de 2006, flanqueado por un nuevo Primer Ministro “neutral e independiente”, previa aprobación de las reformas pertinentes acordadas por todas las partes.

El plan recibió el rechazo reiterado de los representantes de la Plataforma en dos encuentros que tuvieron tales efectos con la delegación de la CARICOM (3 y 4 de febrero de 2004). También el comunicado del

5 de febrero de 2004 de la Plataforma reafirma “su firme determinación de continuar con la movilización para la partida inmediata del poder del Señor Jean-Bertrand Aristide”¹⁴

1.2 De esto se desprende pues que, ante el fracaso de la OEA en diciembre de 2003, la CARICOM tampoco iba, en el estado avanzado de la crisis, a acercarse a los protagonistas nacionales, menos aún cuando el avance de las “fuerzas insurgentes” hacia la capital proyectaba la perspectiva creíble de una toma del poder por las armas. El 26 de febrero de 2004, la OEA plasmará las consecuencias exigiendo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que “tome las medidas inmediatas, necesarias y apropiadas para hacer frente a la crisis en Haití”, no sin antes haber lamentado “profundamente el hecho de que la oposición no haya aceptado el plan de la Caricom (...)"¹⁵.

1.3 Francia y Estados Unidos, las dos potencias más importantes en el grupo de países que se dicen amigos de Haití, no jugaron la carta de la partida forzada de Aristide sino hasta el último minuto, pero multiplicaron las declaraciones y exhortaciones que pueden ser “interpretadas” como una invitación a dimitir, de acuerdo con el **Grupo Internacional de Crisis (International Crisis Group - 18 de noviembre de 2004)**. El 25 de febrero de 2004, De Villepin, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, propone una vez más “una iniciativa que prolongue el plan de acción de la Caricom”. Desde un principio constata que “es claro hoy el riesgo de caos que amenaza a Haití”, siguiendo hacia el final de su Declaración: “En cuanto al Presidente Aristide, tiene una carga de responsabilidad muy pesada dentro de la situación actual. Le corresponde hacerse cargo de las consecuencias conforme a la ley. Es su decisión. Es su responsabilidad (...)”¹⁶.

Con respecto a los Estados Unidos, el 28 de febrero de 2004 el embajador estadounidense ante Puerto Príncipe, había disuadido a Guy Philippe (el líder de los insurgentes) “de atacar la capital” (de acuerdo con el Informe anteriormente mencionado del Grupo Internacional de Crisis). Asimismo, en dicho discurso el embajador James B. Foley (ver supra, II) remarcó claramente la línea sostenida por los Estados Unidos: “(...) tras el fracaso de las negociaciones y precisamente ante la perspectiva del arribo inminente de las fuerzas rebeldes, los Estados Unidos desearían concretar tres objetivos: (1) salvar la vida del ex presidente; (2) impedir el derramamiento de sangre; (3) evitar la toma del poder por parte de las fuerzas rebeldes”.

1.4 Luego de la dimisión del presidente Aristide el 29 de febrero de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fundamentándose en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, “autoriza el emplazamiento inmediato de una fuerza multinacional interina por un período de tres meses como máximo a partir de la aprobación de la presente resolución” (...) y “se declara dispuesta a crear de inmediato una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas para facilitar la concreción de un proceso político pacífico y constitucional y el mantenimiento de condiciones de seguridad y estabilidad (...)” (Resolución 1529, 29 de febrero de 2004). Se trata pues de la futura MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en Haití), constituida en virtud de la Resolución 1542 del 30 de abril de 2004, cuyo mandato es prorrogado periódicamente, siendo el más reciente hasta el 15 de octubre de 2007 (Resolución 1743, 15 de febrero de 2007), “con la intención de una nueva prórroga”.¹⁷

2. Motivaciones oficiales e implicancias institucionales de la Intervención: Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

2.1. Tal como se indicara precedentemente (1.4), el envío inmediato de una Fuerza Multinacional provisional a Haití fue sancionado por la Resolución 1529 del 29 de febrero de 2004. Entre sus “Considerandos”, dicha resolución “toma nota de la dimisión del Sr. Jean Bertrand Aristide como presidente de Haití”, y “toma nota” de la exhortación a la comunidad internacional del nuevo presidente provisional de Haití, Boniface Alexandre, “para que le asista en el restablecimiento de la paz y la seguridad en Haití y en la promoción del proceso político constitucional en curso”. Entre otras consideraciones, el nuevo presidente constitucional haitiano habría prestado su acuerdo previo y formal al despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional; si bien cabe recordar que el ex presidente Aristide había inicialmente formulado una petición similar previo a su dimisión “a los efectos de poner fin a la espiral de violencia”. Tal petición formulada a través de la CARICOM habría sido denegada por el Consejo el 26 de abril de 2004 (*International Crisis Group*, 18 de noviembre de 2004). (Tal fisura en el poder de decisión, sin duda tenía su explicación en el cruce entre las indecisiones de opciones de los dos organismos regionales/subregionales y en el activismo visiblemente convergente de las dos principales potencias

dentro del seno del Consejo de Seguridad: Francia y Estados Unidos). Históricamente, conviene destacar que, en su comunicado del 5 de febrero de 2004, la “Plataforma Democrática” había “reafirmado su posición contra toda fuerza de intervención extranjera en el país”.

Dicho esto, la motivación oficial e institucional fundamental se sustenta en el recurso previsto en el **capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas**, puesto que “considerando que la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y en particular, para la estabilidad del Caribe, ya que podría provocar un éxodo hacia otros Estados de la subregión”. Una constatación de hecho: “la amenaza” y una constatación temida: la posible incitación a un éxodo masivo de la población en la región!

A partir de la Resolución 1542 (30 de abril de 2004), con la cual se creó la MINUSTAH, dicha motivación sería reformulada en cada renovación de su mandato, a saber: Resolución 1608, del 22 de junio de 2005; Resolución 1658/ del 14 de febrero de 2006; Resolución 1702/ del 15 de agosto de 2006, hasta la más reciente: Resolución 1743/del 15 de febrero de 2007 en la que el “*Considerando*” presenta un tono muy insistente: “(...) la situación continúa amenazando la paz y la seguridad internacionales en la región, **a pesar de los progresos alcanzados hasta la fecha**” (El resaltado es mío: CH).

2.2 ¿Cuál es, en tales condiciones, el mandato, es decir, las atribuciones institucionales, encomendado a la MINUSTAH? Éstas se circunscriben desde la Resolución 1542 a tres grandes secciones fundamentadas en el recurso del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas: 1) Entorno seguro y estable; 2) Proceso político; 3) Derechos del hombre. No pudiendo ahondar aquí en la enumeración o en el análisis de los contenidos de tales secciones, en conjunto su configuración remite al “*state building*” o construcción del Estado, misión por excelencia de una entidad nacional soberana. ¿No se trata entonces, a través de la MINUSTAH, de una forma de hacerse cargo efectivamente –de una tutela de hecho- que se mantiene en el anonimato? En efecto, la Resolución 1542 procuraba tranquilizar las sensibilidades nacionalistas haitianas al “declararse firmemente ligada a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad de Haití”. Ahora bien, la Resolución 1608 del 22 de junio de 2005, adopta un tono aún más explícito y conminatorio a la vez, en particular en el inciso 8 de sus 19 resoluciones,

el cual suscitó cierta agitación en el seno de la opinión pública. La periodista Sabine Manigat no pudo dejar de constatar: “(...) el Consejo de Seguridad pone en marcha una estrategia de extensión progresiva de un **protectorado benefactor**”.¹⁸ (El resaltado es mío: CH)

2.3 Tal habrá sido sin duda el sentido *codificado* del “compromiso a largo plazo” (20-25 años), al cual el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hizo alusión luego del 29 de febrero de 2004 y del que explícitamente también se hicieran eco Francia y los Estados Unidos, a través de sus respectivos representantes. El Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, M. De Villepin, lo mencionó en su Declaración del 25 de febrero de 2004 y lo reiteró aproximadamente un mes después en su artículo titulado: “Haití, un deber de solidaridad” (23 de marzo de 2004): “Hoy, las Naciones Unidas deben actuar con una **visión a largo plazo** en lo que se refiere al porvenir de la República de Haití. No es sino tomando en cuenta los problemas de fondo de este país que podremos asentar un desarrollo económico y social duradero y dotar a Haití de un sistema político sólido y aceptado por todos”. En su discurso del 27 de abril de 2004, el embajador James B. Foley tampoco se calló al señalar: “(...) como el Secretario General de las Naciones Unidas mencionara, **nuestro compromiso debe ser en el largo plazo**. No podemos permitirnos desentendernos de Haití. Debemos mantener nuestro compromiso en el terreno hasta que la estabilidad y el proceso de modernización y [de] desarrollo económico esté **definitivamente consolidado**”. (El resaltado es mío: CH).

3. Un Gobierno de Transición entre el salvamento de la “última oportunidad” y el “compromiso de lo imposible”

De los acontecimientos precedentes se desprende que el advenimiento del Gobierno de Transición discurriera lógicamente bajo la influencia predominante de dos poderes emergentes, que se presentan en esta delicada fase como los “amos del juego”; tanto por el peso intrínseco e histórico de sus relaciones con Haití (aún cuando algunas veces resulten concurrentes) como por su supremacía en el Consejo de Seguridad. Asimismo les corresponderá a ellos provocar, sugerir o facilitar las etapas prácticas del establecimiento del gobierno valiéndose de una versión revisada del plan de acción inicial de la CARICOM, con la presidencia provisoria ya asumida por el presidente de la Corte de

Casación, Dr. Boniface Alexandre desde el 29 de febrero y con arreglo a la Constitución (art. 149):

- 1º Etapa: un **Consejo Tripartito**, que representa a “Fanmi Lavalas” (Familia Lavalas, es decir, el Partido del Presidente destituido), la “Plataforma Democrática”, y la “Comunidad Internacional”, respectivamente. El Consejo Tripartito tiene por único mandato la designación de un **Consejo de Notables**, que estaría integrado por siete personas, y el que a su vez debe elegir al Primer Ministro del gobierno de transición;
- 2º Etapa: el Consejo de Notables, integrado por personalidades individuales, debe elegir al Primer Ministro entre los tres candidatos en carrera al 9 de marzo.
- 3º Etapa: el presidente provisional ratifica el nombramiento del Consejo de Notables.
- 4º Etapa: el primer ministro forma su gobierno (jura el 17 de marzo).¹⁹

3.1 Una nueva institucionalidad problemática

Si el libreto formal del *modus nascendi* del gobierno de transición puede ser atribuido a la “Comunidad Internacional”, ello no impide que encierre en su seno una ambigüedad constitutiva, de la que adolecerá en forma sostenida la mecánica funcional del gobierno, y con el tiempo, su funcionamiento institucional y su capacidad estatal propiamente dicha. ¿De qué se trata?

Al no lograr que la oposición política nacional garantizara su línea de continuidad en el poder del “gobierno legítimo”, la comunidad internacional se aseguró, a pesar de todo, su participación *simbólica*, y en todo caso, no determinante dentro del proceso: de allí la presencia de un representante de la “Plataforma Democrática” en el “Consejo Tripartito” [Paul Denis de la Organización del Pueblo en Lucha (OPL - *Organisation du Peuple en Lutte*)], y la constitución de un “Consejo de Notables”, integrado por miembros nombrados a título personal, “ampliamente representativo de las distintas corrientes existentes en el país”, pero en ningún caso como mandatarios de partidos o de movimientos políticos activos en el tablero político. El inolvidable Gérard

Pierre-Charles escribió dentro de ese contexto: “En efecto, Haití entra en otra fase de su historia. Pero el impulso de renovación democrática que quiso imprimirle el consenso histórico del 1-2 de febrero de 2004 a la difícil lucha del pueblo por liberarse del despotismo no fue desviado nuevamente sino truncado”²⁰.

En efecto, al tiempo que la comunidad internacional pretendía poner en vigor una versión modificada o revisada del Plan de Acciones Preliminares de la CARICOM, desde el 31 de diciembre de 2003 la “Plataforma Democrática” había fijado en su “Alternativa de Transición” los contornos de la nueva institucionalidad con un Consejo de Notables compuesto por nueve (9) miembros, que luego se transformaría en el Consejo de Estado, dotado de una “función deliberativa y de control”. Allí se formularon también las modalidades de designación del Primer Ministro y de la constitución del gobierno, cuyo mandato, con una duración máxima de veinticuatro meses, había sido explicado en una decena de indicaciones que reflejaban las preocupaciones consensuadas de la Plataforma Democrática.

Aproximadamente un mes más tarde, el 4 de abril de 2004, se elaboró y aprobó el texto conocido como “Consenso de Transición Política” (al que generalmente se hace referencia como el “Acuerdo del 4 de abril”); el gobierno, ya constituido y jurado, lo incorpora como hoja de ruta, una vez firmado en el Palacio Nacional por representantes de organizaciones de la sociedad civil, de partidos políticos y por el Consejo de Notables. Se sumará más tarde (10 de julio de 2004) la “Reagrupación Patriótica para la Renovación Nacional”. El Consejo de Notables, debía velar, en términos generales, por el cumplimiento y la aplicación del Consenso, confiándosele atribuciones de deliberación y control.²¹

3.2 Un Gobierno de "Tecnócratas" - ¿Para qué?

En su discurso de asunción de mando (el 17 de marzo de 2004), el nuevo Primer Ministro Gérard Latortue se ufano de haber prometido “un gobierno limitado, integrado por marcos competentes, honestos y preocupados por las exigencias democráticas”. Más adelante, aseveró: “(...) En forma unánime el presidente provisional, el Consejo de Notables y quien les habla, hemos estimado que el éxito de esta difícil y delicada transición está bien garantizado por la fórmula de un gobierno

no partidario (...)" . De allí, no sin un tinte de malicia burlona, su denominación mediática de "gobierno de tecnócratas". Frente a las primeras agitaciones suscitadas por esta postura "no partidaria", el Primer Ministro interpelará a los partidos políticos exigiéndoles que le "den una oportunidad" al país. Dicho de otro modo, no hay representación política partidaria en el seno del gobierno, en términos de "división del poder". Gestión sin duda justificable desde una perspectiva mecánica-funcional, pero singularmente contradictoria con respecto a las duras realidades de la transición propiamente dicha, es decir, una coyuntura portadora de nuevas orientaciones en política gubernamental acordes con las expectativas y las esperanzas transmitidas por las luchas por el cambio. En el marco de esta transición eminentemente política, una postura tecnocrática rectora, es decir, privada de sustento político, consensuada y práctica, está condenada al impasse de las recurrentes tiranteces (por su artificialidad) entre "decisiones políticas" y "decisiones tecnocráticas". Ahora bien, ¿cómo hacer en tales condiciones para aceptar el desafío del *leitmotiv*, reiterado en varias oportunidades por el Primer Ministro en su discurso de asunción, a saber: ¿Estamos obligados a hacer hasta lo imposible?

Sea como fuere, se delinean aquí las primeras tareas más importantes que enfrenta el gobierno de transición: restablecimiento de la autoridad del Estado, restitución de la paz social y la seguridad pública, creación de las condiciones propicias para la realización de elecciones libres, honestas y democráticas en todos los niveles, etc. Luego, tranquiliza diciendo: "Tampoco es un programa de gobierno, puesto que no se trata aquí de un "discurso político general".

Con la aprobación del "Consenso de Transición Política", el espacio gubernamental "agrandado" parece estar reintegrado por los principales actores colectivos de la Transición, lo que va a facilitar o habilitar las negociaciones y tratativas *ad hoc* con las instituciones gubernamentales propiamente dichas, que incluyen al Primer Ministro. A lo que conviene agregar las intervenciones pertinentes del Consejo de Notables que, además de sus atribuciones, interpela, opina, toma posición, formula sugerencias, etc., sin haberse montado efectivamente sobre la maquinaria gubernamental.

Una vez más, la Comunidad Internacional habrá de poner sus balizas. Para ello basta con recordar algunos pasajes pertinentes del discurso del embajador James B. Foley:

“No se esperaba otra oportunidad de salvar a Haití, de encaminar el país por la senda del progreso. Ahora se nos presenta esta oportunidad. Los desafíos son enormes. Este gobierno está **obligado a hacer lo imposible**. Debe reformar la justicia, restituir el estado de derecho y concertar la reconciliación nacional. Debe rehabilitar las instituciones del estado, reformar y destituir a la policía yemplazarla por todo el territorio. Debe formular y poner en vigencia un plan nacional de desarme. Debe ejecutar reformas profundas en la administración pública, luchar contra la corrupción y promover un clima propicio para la inversión”. (El resaltado es mío: CH).

¿Este gobierno de “Tecnócratas” (y no de “unión nacional”, tal como lo había esperado el Ministro francés De Villepin) sabrá encontrar los carriles y – en particular– los medios de una política de reconstrucción nacional de semejante envergadura? En otras palabras, ¿este gobierno de mandato limitado podrá por sí mismo poner en marcha los recursos apropiados al servicio de semejante política y cumplir con las numerosas iniciativas sectoriales, regionales y nacionales que ésta implica? Y para lograrlo, ¿habrá una división y repartición (¿acordada? ¿negociada? ¿de hecho?) de las prerrogativas —nacionales— del estado con la Comunidad Internacional a través de la MINUSTAH y de otras agencias especializadas pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, etc.?

Tantos interrogantes —problemas— dilemas que recargarán, desde el comienzo, la puesta en marcha de la acción gubernamental y que obligarán al gobierno, dentro del tiempo concedido, a tener que navegar constantemente entre las urgencias del corto plazo y determinados incentivos considerados necesarios para el mediano y largo plazo. Lo único que haría falta es disponer de los medios para poder implementar sus políticas.

3.3 El programa de gobierno

Para hacer un balance de este gobierno, es necesario analizar dos etapas: 1) por una parte, por el “Consenso político de transición” (Acuerdo del

4 de abril), al cual el reciente Libro Blanco del Gobierno de Transición (2006) se refiere como el *Breviario de la Transición*; 2) y por otra parte, el *Marco de Cooperación Interina* (*Cadre de Coopération Intérimaire*, CCI), elaborado por el gobierno y «aprobado en Washington» (Libro Blanco *dixit*) desde la Conferencia de contribuyentes de fondos en julio de 2004²².

Por tanto, resulta legítimo inferir que, desde su asunción en marzo de 2004 en la Conferencia Internacional de Washington, el gobierno de transición adoptó, en principio, como brújula de todas sus decisiones y acciones, los parámetros establecidos por el “Consenso político de transición”. Este documento, difundido por el gobierno mismo bajo la forma de publicación ad hoc²³, lee bajo la rúbrica: “Misión del gobierno de transición”, una serie de dieciocho tareas (a-r) que le habían sido encomendadas. Si bien no es posible enumerarlas una por una en este documento, ellas se refieren a los aspectos coyunturales y estructurales de la Transición (seguridad pública, comisiones de investigación judiciales y administrativas, reactivación económica, preparación para las próximas elecciones generales, descentralización y desarrollo local, cooperación internacional, etc.). Más adelante, estas cuestiones serían rescatadas en cuanto al fondo, y formalizadas sistemáticamente por la CCI.

De hecho, la CCI las formula como “orientaciones estratégicas” del gobierno, organizadas alrededor de cuatro ejes principales:

- garantizar una mejor gobernabilidad política y promover el diálogo nacional;
- reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional;
- favorecer la reactivación económica;
- mejorar el acceso a los servicios.

A estos cuatro ejes estratégicos se suman cuatro “temáticas transversales”: prevención de crisis; derechos humanos; la cuestión de género y HIV/SIDA. Por último, cabe señalar que cada uno de los cuatro ejes estratégicos incluyen a su vez subtemas referidos a campos de política sectorial en el corto o mediano plazo.

Los costos de la implementación de dicho programa se calculan en aproximadamente 1.366,3 millones de dólares estadounidenses, y se distribuyen de la siguiente manera, en orden de importancia: 1) reactivación económica: 526.4; 2) acceso a los servicios de base: 447.1; 3) gobernabilidad política y diálogo nacional: 53.9; 4) gobernabilidad económica y desarrollo institucional: 172.9; “otros”: 53.9. El aporte de Recursos Internos estuvo representado por un aporte de 127.1, es decir, aproximadamente 9.2% del total. La Conferencia de Washington excederá las expectativas del gobierno y se comprometerá a aportar un monto de 1.3 billones de dólares estadounidenses. Los fondos comprometidos se «asignarán y se gastarán bajo la doble supervisión del Estado Haitiano y de los contribuyentes de fondos» (Libro Blanco, p. 23).

¿Y qué decir de las misiones estatales paralelas o conjuntas confiadas a la MINUSTAH desde su creación conforme a la Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad? En tal sentido, cabe referirnos una vez más al punto 14 de la Resolución 1702 (15 de agosto de 2006):

Establece que la MINUSTAH, conforme a su mandato actual en los términos de la Resolución 1542 (2004), que le encomienda la tarea de asistir al restablecimiento y el mantenimiento del Estado de derecho, de la seguridad y el orden públicos, aportará ayuda y consejo a las autoridades haitianas, en consulta con las partes interesadas, para el control la reorganización y el fortalecimiento del sector de la justicia, especialmente proveyendo asistencia técnica en el análisis de todas las leyes pertinentes, poniendo a disposición especialistas, definiendo e implementando rápidamente las medidas a adoptarse a fin de luchar contra la superpoblación carcelaria y la detención provisoria prolongada y garantizando la coordinación y la planificación de estas actividades, e invita al gobierno haitiano a aprovechar al máximo la asistencia anteriormente descripta.

IV. ¿Cuál es el balance de la intervención de 2004?

A modo de planteo, es necesario aclarar la pregunta en sí misma, a fin de poder entender mejor la evolución posterior. En todo rigor, un

“balance de la intervención” en esta etapa (es decir, aproximadamente tres años después de que se produjera) puede llegar a parecer prematuro y singularmente poco prometedor, especialmente si se toma en consideración el planteo de su justificativo: a saber, una operación a largo plazo. Las Resoluciones del Consejo de Seguridad en tal sentido (entre el 29 de febrero de 2004 y el 15 de febrero de 2007) constituyen a la vez la prueba y la justificación, sin tener en cuenta los testimonios elocuentes —de los que ya hemos dado cuenta— de los voceros de las potencias respecto de lo que se ha dado en denominar “la reconstrucción de Haití”.

No se trata de proceder, por defecto o por sustitución, a realizar un balance del gobierno de transición en sí mismo (2004-2006): dicho gobierno no fue más que una etapa instrumental, ciertamente importante y coyunturalmente inevitable, en la implementación de la intervención propiamente dicha. No se intentará duplicar, ni de cerca ni de lejos, el Libro Blanco del gobierno de transición, aunque sí debe tenérselo en cuenta, aunque más no sea como auto referencia y auto percepción. En fin, tampoco se trata de circunscribir y de tratar en sí el estado de las cosas y los resultados del desarrollo de la intervención misma y por ella misma: a tal fin se han emitido los informes anuales del Secretario General de Naciones Unidas²⁴ dirigidas al Consejo de Seguridad, al igual que las de la OEA y de CARICOM, y las rendiciones de cuentas, las tomas de posición, los comunicados, etc., emitidos por el “grupo de países amigos de Haití”.

1. El ángulo de visión por el que optamos aquí es el que se plantea al inicio: “aclarar doblemente nuestra construcción democrática proyectada desde 1986 y la pacificación social a la orden del día y concomitante con esta construcción”. Ya lo veremos: el Libro Blanco y las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad lo enuncian en otros términos, a saber, en relación con el modo de referencia operativa e institucional del sistema de Naciones Unidas.²⁵

La pacificación social se encuentra íntima e inmediatamente asociada al pretexto del recurso al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: “amenaza contra la paz y la seguridad internacionales, y la estabilidad en el Caribe”. En otras palabras, la cuestión de la seguridad se torna la prioridad de prioridades y sirve de justificación primigenia y suficiente, renovable periódicamente, tal como lo hemos visto, para

la permanencia de la MINUSTAH y su despliegue militar y policial. Por tanto, la cuestión de la legitimidad se resume simplemente en el siguiente planteo: ¿dónde estamos hoy, tres años después del 29 de febrero de 2004?

En cuanto a la reconstrucción democrática, ésta se encuentra igualmente contemplada entre las misiones de “construcción del estado” encomendadas a la MINUSTAH en virtud de la Resolución 1542 (30 de abril de 2004), pero la cuestión de verdadero interés histórico es la siguiente: si se admite sin tapujos que la intervención de 1994 (“restaurar la democracia”) fue un fracaso y no logró cumplir su cometido, ¿de qué forma y en qué fue mejor la intervención de 2004 (o podría ser mejor), suponiendo que sea realmente posible que se arraigue y se fortalezca un proyecto democrático a la sombra de una intervención extranjera?

2. A fin de contener “la amenaza contra la paz y la seguridad internacionales” que presentaba la situación haitiana de caos a principios de 2004 y en los dos meses que precedieron la renuncia del presidente Aristide, la MINUSTAH tiene el mandato de crear un “clima seguro y estable”. A tal fin, debe:

- a) proveer, a título de apoyo al gobierno de transición, a la seguridad y a la estabilidad propicias a un buen desarrollo del proceso constitucional y político de Haití;
- b) ayudar al gobierno de transición a monitorear, reestructurar y reformar la Policía nacional haitiana;
- c) ayudar al gobierno de transición (...) a implementar programas de desarme, desmovilización y reinserción completos y duraderos respetando los intereses de todos los grupos armados (...);
- d) ayudar al restablecimiento y el mantenimiento del Estado de derecho, de la seguridad pública y del orden público en Haití (...).²⁶

2.1. A fin de llevar a cabo (o “ayudar” a llevar a cabo) las funciones inherentes por excelencia a un estado soberano, se dotó a la MINUSTAH de contingentes militares y de unidades de policía civil (UNPOL). El total de efectivos, al 10 de diciembre de 2006, ascendía respectivamente

a 6.662 y 1.742, es decir, 8.404 efectivos extranjeros desplegados en el territorio haitiano. En lo que respecta al componente militar, los recursos se componen de la siguiente manera: América Latina: 9 países; Asia: 4 países; América del Norte: 2 países; Europa: 2 países; Oriente Medio: 1 país; África del Norte: 1 país; la UNPOL está conformada por efectivos de 36 países de cinco continentes²⁷.

La MINUSTAH se encuentra bajo mando brasileño, y a su cabeza se encuentra un general del ejército brasileño. Tampoco resulta sorprendente que el contingente militar más importante provenga de Brasil: 1.211, compuesto de 13 oficiales y 1.198 soldados. En forma general, y a diferencia de 1994, ya en 2004 el Consejo de Seguridad había delegado deliberada y abiertamente la responsabilidad formal de la seguridad pública bajo mandato internacional a América Latina. ¿Por qué motivos? Sin lugar a dudas se puede suponer, por ejemplo, que la preocupación por mitigar en Haití el impacto de “la tutela de hecho” o del “protectorado benefactor” no resultan ajenos a esta decisión. De cualquier modo, la participación militar en América Latina refleja su preponderancia, en parte por el total de 4.016 contingentes de 9 países, que representan el 60.28% de la composición de la MINUSTAH.²⁸ (Los “países amigos de Haití” – Canadá, Estados Unidos de América, Francia – tienen sólo una presencia simbólica, con 6.3 y 2 militares, respectivamente.) A esta preponderancia militar de América Latina, se suma el hecho que el representante civil del Secretario General también sea de origen latinoamericano: al principio, el chileno Juan Gabriel Valdés, y más adelante su sucesor, el guatemalteco Edmond Mulet.

En el marco de la CCI, la MINUSTAH debería contribuir una respuesta relativamente satisfactoria a los problemas que plantea el clima de inseguridad imperante (grupos de pandillas armadas, cultura de la violencia, tráfico de drogas, control de armas de fuego, etc.) y la incapacidad – operativa y profesional– de la PNH (Policía Nacional de Haití) à y faire face, y ella misma necesita reformarse y profesionalizarse. Asimismo, también resulta necesario reformar el sistema judicial (ineficaz, de escasos recursos, plagado igualmente de corrupción, etc.) y del sistema carcelario (superpoblación, insalubridad, prisión preventiva prolongada, etc.).

2.2 ¿Cuáles son los resultados en 2006? El balance operativo detallado en los informes del Secretario General de naciones Unidas, especialmente el del 19 de diciembre de 2006, contiene varios indicios de los logros relativos y las dificultades de la implementación de varias operaciones relativas al restablecimiento y la consolidación de un “clima seguro y estable”. No obstante, se puede constatar, considerando incluso el mismo Libro Blanco, que “durante 18 meses”, la MINUSTAH no logró acotar y atenuar la inseguridad de forma duradera, manifestó una cierta parálisis burocrática y política debido a razones ligadas al enfoque de base de la cuestión de la seguridad, especialmente por parte de las autoridades brasileñas. Hacia fines de 2005 y en la víspera de las elecciones generales de 2006, la opinión pública ostentaba el sentimiento generalizado de que la MINUSTAH había *fracasado en su tarea*. Eso dio origen al cuestionamiento de la razón de ser de la MINUSTAH y de la exigencia, formalizada por el Senador Yourie Latortue, de que se creara (o se reactivara) una nueva fuerza militar en apoyo a la PNH.

Hacia fines de 2006, principios de 2007, se produce un cambio: la MINUSTAH procede a realizar operaciones convincentes tendientes a desmantelar pandillas armadas mediante la ocupación militar de zonas enteras de Cité Soleil, la inmensa villa miseria ubicada en el corazón mismo de Puerto Príncipe, que ha servido de base y de cuartel general a los líderes de las pandillas más peligrosas y más temidas. Se infiere entonces que la operación DDR se abordó de manera inapropiada e ineficaz, lo cual se reconoce en la Resolución del Consejo de Seguridad del 15 de agosto de 2006. Más adelante, en enero de 2007, el nuevo gobierno (electo el 7 de febrero de 2006) crearía una nueva comisión: la CNDDR – Comisión nacional sobre el desarme, el desmantelamiento y la reintegración. En lo que respecta a la PNH, continúa siendo frágil, si bien podría decirse que relativamente ha logrado una mayor eficacia, pero siempre en cuanto a la reforma estructural y en el nivel técnico. Con una dotación de aproximadamente 6.000 miembros en julio de 2006, la PNH hoy cuenta con 8.070 policías y debería alcanzar una planta de 14.000 en 2011, a razón de 1.400 nuevos policías por año.²⁹

En fin, desde la creación y la instalación de la MINUSTAH han existido problemas de coordinación y de colaboración institucional

con la PNH que resultaron en operaciones conjuntas ineficaces, insatisfactorias o fracasadas, y de intentos repetidos que dejaron en evidencia las dificultades y los problemas de comunicación entre las dos instituciones. A fin de superar estas dificultades y problemas, se implementó el nuevo “Plan de reforma de la policía nacional de Haití”, firmado en agosto de 2006 por el nuevo primer ministro Alexis, luego de una serie de “consultas detalladas entre los dirigentes políticos y los responsables de la policía de Haití con la ayuda de las Naciones Unidas”.³⁰

Otra cuestión relacionada con la cuestión de la seguridad constituyó uno de los tres ejes más importantes de la intervención de la MINUSTAH: los Derechos Humanos (supra 2-2,2). Esencialmente, se trató de un rol de apoyo al gobierno y a las instituciones y grupos de defensa de los Derechos Humanos en Haití, así como también de monitoreo, en cooperación con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El informe del Secretario General del 19 de diciembre de 2006 no da cuenta de resultados espectaculares en este sentido y describe las acciones de acompañamiento de la MINUSTAH (actividades de formación, de instrucción cívica y de asesoramiento, participación en la mesa redonda de concertación para la prevención de violencias específicas realizadas a las mujeres, contribución a la creación de presupuestos básicos en relación con la violencia, etc.). En conclusión, el Informe constata: “Aún queda mucho por hacer para resolver los problemas relativos a los derechos humanos y reforzar las instituciones de defensa de los derechos humanos en Haití”.

En cuanto al Libro Blanco, no existe ningún informe específico sobre ese tema (salvo en el caso particular del Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de la Mujer). ¿Será que no existe un órgano responsable de la coordinación de la política gubernamental en la materia? (CCI, p. 17). Sin embargo, la CCI misma había previsto una “estrategia de transición” con tres prioridades: “garantizar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”; “reforzar las capacidades nacionales”; “promover un acercamiento entre el gobierno y los organismos de promoción y protección de los derechos humanos”.

No es casualidad que ante el desempeño negligente, por no decir inexistente, del gobierno de transición en este sentido, la mayoría de

las organizaciones nacionales de Derechos Humanos más arraigadas y conocidas hayan manifestado abiertamente su crítica del proceder de las autoridades gubernamentales y de la MINUSTAH. Por ejemplo, a título ilustrativo, el CEDH (Centro Ecuménico de Derechos Humanos), en un comunicado del 5 de enero de 2006, denuncia “la indiferencia y la pasividad de la MINUSTAH frente al problema cotidiano de la seguridad de la vida humana y de la propiedad” y exhorta “a todos los ciudadanos de este país, a exteriorizar en un único grito su cólera y su indignación”. En julio de 2006, la RNDDH (Red Nacional de Defensa de los Derechos Humanos) emitió un informe detallado especialmente dedicado al análisis de la situación de los derechos humanos durante el gobierno de transición, de febrero de 2004 a junio de 2006.

La conclusión es categórica: “La situación general de los derechos humanos bajo la administración del gobierno de transición fue catastrófica. Si bien es cierto que este gobierno no cometió crímenes de naturaleza política como el régimen anterior, uno se ve obligado a admitir que fracasó en su obligación de proteger los derechos de todos los miembros de la sociedad”. Del mismo modo, el informe da cuenta de una serie de siete (7) “intervenciones brutales” de la MINUSTAH, entre el 19 de febrero de 2005 y el 31 de mayo de 2006. Por último, cabe referirnos a los informes regulares de la Comisión Episcopal Nacional “*Justice et Paix*”, específicamente, a los de la organización de promoción de defensa de los Derechos de la Mujer, FANM YO LA SOFA (Solidarité Fanm Ayisyen), etc.³¹

En conclusión, a pesar de la diversidad de elementos contemplados en el balance operativo, algunos ambivalentes, algunos abiertamente negativos, cabe destacar que a los ojos mismos del Consejo de Seguridad: “la situación (de Haití) sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, sin perjuicio de los avances logrados a la fecha” (Resolución 1742/15 febrero 2007), citada anteriormente. En otras palabras, el tema de la seguridad continúa a la orden del día, así como también la cuestión de la permanencia de la MINUSTAH en carácter de garante e instrumento del Sistema de Naciones Unidas para el mantenimiento de la seguridad y del orden público en Haití.

3. La CCI del gobierno de transición afirma con acierto: “La transición política se materializará mediante la celebración de elecciones libres,

creíbles y transparentes”. El Libro Blanco clasifica dicho desempeño en doce logros, en el Balance, remarcando que las elecciones “democráticas e inclusivas” permitieron “pasar del caos al orden constitucional (...)”³².

O, si realmente se ha podido producir dicho “milagro” (en los términos del Libro Blanco), cabe reconocer que se debió a que la MINUSTAH, en su dominio, hizo un aporte específico y positivo que contribuyó a crear las condiciones de seguridad, técnicas, logísticas, etc. favorables para la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas del 7 de febrero de 2006. De hecho, el mandato encomendado a la MINUSTAH mediante la Resolución 1542 (30 de abril de 2004) del Consejo de Seguridad, en la categoría de “Proceso político” comprende las siguientes atribuciones, enumeradas en el punto c de dicha categoría:

Ayudar al gobierno de transición a organizar, monitorear y realizar, a la brevedad, elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y regulares, en particular mediante asistencia técnica, logística y administrativa, y garantizando el mantenimiento de la seguridad y apoyando a su discreción actividades electorales que permitan la participación de electores representativos de la población del país en su conjunto, incluidas las mujeres.

No tiene sentido volver a analizar aquí el proceso que condujo a estas elecciones: desde la creación del CEP (Consejo Electoral Provisorio) cuyo funcionamiento interno fue siempre una fuente recurrente de incertidumbre, pasando por las operaciones técnicas de base, muchas veces erradas e inadecuadas (registro de electores, padrones electorales, cámara electoral, etc.) hasta el desenvolvimiento de estas elecciones, sin incidentes mayores y con una participación de más del 60% de los electores debidamente inscriptos, a pesar del clima de seguridad más bien precario entre fines de 2005 y enero de 2006.

Si bien los resultados de las elecciones legislativas permitieron elegir de entrada 27 senadores sobre 30, y 88 diputados sobre 88, los resultados de las elecciones presidenciales, si bien correctos, en líneas generales, se vieron afectados negativamente por la decisión del CEP de renunciar a la segunda vuelta, de modo tal que el porcentaje de votos en blancos (4.36%) se repartió entre todos los candidatos (la denominada “solu-

ción belga”). Este subterfugio facilitó la proclamación de un vencedor en primera vuelta con una mayoría absoluta del 51.21% (el candidato René Préval) y se privó así al segundo más cercano (el candidato Leslie Manigat, que obtuvo el 12% de los votos) de la posibilidad de una segunda vuelta. Cabe asumir razonablemente que el CEP cedió (a excepción de la voz disidente del consejero François Benoit) ante la presión cada vez mayor y amenazante de las manifestaciones pro-Préval, en especial la del 13 de febrero.³³

Es posible que haya surgido un nuevo gobierno legítimo del golpe que restableció el orden constitucional, con perspectivas de poder estabilizar el entorno político. Es verdad que aún no ha sido posible concretar la fórmula de un gobierno “de unión nacional”, sino de un gobierno más bien “plural”. En otras palabras, se concretó una fórmula de inclusión relativa y sin mayoría dominante: en este contexto, la negociación y el compromiso son pasos obligados de uno y otro lado.

Perspectivas a futuro: ¿Hacia la recuperación de la soberanía nacional?:

El nuevo gobierno del primer ministro Jacques Edouard Alexis (desde junio de 2006) manifestó expresamente, en ocasión de la Conferencia de contribuyentes de fondos en Puerto Príncipe (julio de 2006), que hacía falta comprender el retorno al orden constitucional como “el primer paso en el camino emprendido por el pueblo de Haití hacia la reconquista de su plena soberanía”³⁴. En su discurso de balance (junio-diciembre de 2006) en la inauguración de las sesiones ordinarias del Parlamento el 18 de enero de 2007, el primer ministro hizo referencia a esta cuestión al menos en tres oportunidades:

- Sobre la creación de la Comisión de Desarme, Desmantelamiento y Reinserción: “etapa importante en el proceso de estabilización del país y de la recuperación de su plena soberanía”;
- En el dominio de la justicia y la seguridad pública: “actuar sin pronosticar”, [con] el objetivo de la reconquista de nuestra soberanía».

- En materia de política extranjera: “(...) objetivo de reconquistar el lugar justo y la imagen valorada de nuestro país, en la plenitud de su dignidad”.

Aproximadamente un año más tarde (24 de octubre de 2006), una manifestación anti MINUSTAH exigía la partida de la Misión. Debemos recordar que existió un período de recriminaciones recurrentes contra “la inacción”, “la indiferencia”, o “la pasividad”, de la MINUSTAH frente a la inseguridad cada vez más avasallante, especialmente ante los levantamientos en serie, asesinatos y otros actos delictivos. No obstante, en el mismo sentido, el escritor Lyonel Trouillot, cronista del diario Le Matin, sintió la necesidad de interpelar al Ejecutivo y al Parlamento exigiendo “un cronograma de partida de la Minustah”. En su opinión, “Llegó la hora de decir: he aquí los límites objetivos del ejercicio de nuestra soberanía; estos son los dominios en los cuales la Minustah nos resultará necesaria hasta tal fecha (...)”³⁶.

Si bien la renovación del mandato de la MINUSTAH por un nuevo período de ocho meses (Resolución 1743/2007) “resolvió” la cuestión del calendario, la problemática de fondo sigue pendiente. En tal sentido, debemos recordar que el Informe del Secretario General del 28 de julio de 2006 (5/2006/592) había anticipado indirectamente esta problemática, específicamente, en la sección III: “El rol de la MINUSTAH con posterioridad a las elecciones”, y especialmente en los párrafos 43 a 45, que delimitan los campos de acción compartida entre el gobierno haitiano y la MINUSTAH. Más adelante, como para confirmar la transparencia del proceso, se subraya que “responde a la demanda explícita de las autoridades haitianas” y que “las actividades de la MINUSTAH propuestas se ajustan a las prioridades nacionales y contribuyen a su realización”.

¿Soberanía compartida? De ser así, ¿hasta cuándo? (Trouillot) De no ser así, ¿cómo y hasta cuándo y de qué modo y según qué medios? (El primer ministro Alexis señala las intenciones.) Sea como sea, el giro parece complicado, y a final de cuentas encontramos el caso de aplicación del precepto analítico de Firmin, consagrado en los “Objetivos preliminares” y relativo a la interacción entre parámetros internos y externos en el condicionamiento del devenir nacional. Queda por determinar, es decir, descifrar el momento de la **impulsión nacional** que, en último análisis, pueda determinar el curso (y el sentido) de la historia.

NOTAS

1. Firmin, Anténor (1910). *Lettres de Saint-Thomas*, Paris: V. Gérard et Brière.
2. Citado en Pompilus, Pradel (1990). *Anténor Firmin par lui-même*, Puerto Príncipe: Editorial Pegasus, p. 112.
3. De hecho, uno de los primeros autores haitianos que planteó el tema de la interacción entre factores internos y externos en el caso de Haití es el Barón de Baron de Vastey, canceller del Rey Christophe en 1819. En una carta dirigida a Thomas Clarkson (24 de marzo de 1819), el célebre abolicionista inglés y corresponsal del Rey Christophe, y presenta de la siguiente manera una de sus obras políticas: «El libro se basa en mi observación de las *condiciones internas y externas de Haití*» (énfasis agregado).
4. 1915-1934: coyuntura de la ocupación americana de Haití; 1946-1956: coyuntura de la «revolución de 1946» que llevó al surgimiento de las clases medias con aspiración de movilidad política y movilidad social ascendente; 1956-1986: coyuntura de la dictadura autocrática de los Duvaliers (padre e hijo); 1986-2004: coyuntura de la transición «post-autoritaria» y construcción democrática.
5. Commissariat à la Promotion Nationale et à l'Administration Publique (Octubre 1986), *Programme Intérimaire de développement 1986-1988*, Puerto Príncipe, p. 13. El subrayado es mío (CH).
6. Ver O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
7. A pesar de esta dominancia radical-populista (Organizaciones populares, organizaciones barriales y de villas miserias, movimientos de jóvenes, sacerdotes de Ti-Legliz, etc.), el Movimiento Lavalas acogía en su seno una variedad de otros elementos provenientes de distintos universos ideológicos: elementos de la burguesía tradicional y comerciante, laicos radicales, ideólogos y tecnócratas progresistas identificados con el liberalismo, el socialismo de filiación latinoamericana, el activismo revolucionario y milenario del marxismo de los años sesenta, etc. El término criollo “Lavalas” significa “avalancha” en español.

8. Según el Preámbulo de la Constitución de 1987, ésa es la proclama del pueblo haitiano, entre otros: “Para implantar la democracia, que implica el pluralismo ideológico y la alternancia política (...) De igual modo, se puede citar el Artículo 1 del Primer Título, Capítulo 1: “Haití es una República, indivisible, soberana, independiente, cooperativista, libre, democrática y social”.

En cuanto a la ineeficiencia operativa del presidente Aristide, ella se puede explicar por una serie de factores que interactúan de manera acumulativa:

- Su propia inexperiencia política y la visión limitada de su ascendente carismático;
 - Su preferencia por los discursos ideológicos encantadores, y, sobre todo, polarizantes, y por determinados mecanismos de “democracia directa” (exhortaciones “al pueblo”, instrumentación de las organizaciones populares, OP, etc.), que provocó cortocircuitos en las relaciones institucionales establecidas;
 - La hostilidad manifiesta de los sectores tradicionales y conservadores de la burguesía empresarial, sumada o aliada a la de sectores golpistas en el seno de las FAD'H (Fuerzas Armadas de Haití);
 - La desconfianza manifiesta, y a veces antagonistas, de sectores influyentes en el seno del Partido Republicano que responden a los Estados Unidos (en particular, el virulento Senador sudista Jesse Helms).
9. Para una narrativa condensada de los sucesos posteriores al golpe de Estado del 30 de septiembre de 1991, ver, entre otros, *International Crisis Group* (2004). *Une nouvelle chance pour Haïti? Rapport Amérique Latine-Caraïbes*, no. 10, (18 de noviembre), p.4.
 10. Discours de l'Ambassadeur James B. Foley, AMCHAM, el 27 de abril de 2004, reproducido en « RDNP News », <r.benodin@wortnet.att.net>.
 11. Sobre la mutación de Jean-Bertrand Aristide y del poder Lavalas, ver, entre otros, Moïse, Claude (2002). *La Croix et la Bannière. La difficile normalisation démocratique en Haïti*. Montréal: CIDHCA, en particular el capítulo 4. Hector, Cary (2004). Haïti: de la Transition Interminable à la « Démocratie Introuvable » (1986-2003), ITINERAIRIES, CREHSO, Puerto Príncipe, pp. 108-123.
 12. Ver OEA/Ser. G, CP/RES. 822 (1331/02), 4 de septiembre 2002.

13. Acerca de la «delegación de alto nivel» (caracterizada de esta forma en el Informe), ver OEA/Ser. G, CP/doc. 3722/03, 2 de abril de 2003. Además del Ministro de Relaciones Exteriores de Santa Lucía, M. Julian Hunté y el Embajador Luigi Einaudi, estaba conformada por 19 altos funcionarios que representaban a 12 países y organizaciones.
14. El «Plan de acciones preliminares» de la CARICOM es evocado específicamente por el Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria, en su Declaración del 29 de febrero de 2004 sobre Haití. Ver Organización de los Estados Americanos, Comunicado de Prensa, Referencia: F-031/04. Asimismo, ver la Resolución del 26 de febrero de 2004: Ver nota 15, *infra*. El «Comunicado» de la «Plataforma Democrática» fue publicado y difundido, en francés y en criollo haitiano, luego de una Conferencia de prensa realizada el 5 de febrero de 2004. Se reproduce el texto.
15. Ver OEA/Ser. G, CP/RES. 862 (1401/04), 26 de febrero de 2004.
16. «Déclaration du ministre des Affaires Étrangères sur la situation en Haïti» Ministro de Relaciones Exteriores, París, 25 de febrero de 2004. <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?Art=40678>.
17. Naciones Unidas, S/RES/1743 (2007), Consejo de Seguridad.
18. Manigat, Sabine (2005), *Un peu? Beaucoup?... La tutelle s'étend sur Haïti*, Le Matin, Puerto Príncipe, 30 de junio. El Punto 8 de la Resolución 1608 se enumera la siguiente: “Reafirmar que la MINUSTAH tiene el poder de someter a controles de seguridad y de ratificar a los miembros actuales de la Policía nacional haitiana y aquéllos que están a punto de ser reclutados, y exige insistente al gobierno de transición de garantizar que ningún policía haitiana ejerza sus funciones sin haber sido ratificado y que las autoridades haitianas cumplan, en todos los niveles y sin demora, los consejos y las recomendaciones técnicas formuladas por la Misión”.

En retrospectiva, se puede argumentar razonablemente que incluso la CARICOM, por el rol de liderazgo que debía asumir (con el apoyo de los Estados Unidos) podía vislumbrar, para su ventaja, una situación de control colectivo regional frente a Haití. Como fuerte indicio en este sentido cabe citar el punto 9 de su “Plan de acciones preliminares” que propuso para el caso de Haití, la aplicación de la “Carta de la Sociedad Civil de la CARICOM”. Por tanto, el gobierno de Haití debía comprometerse “a informar a los jefes de gobierno de

la CARICOM respecto de los temas relativos al dominio público en Haití “(...)”, especialmente: Artículo II: Derechos humanos y libertades fundamentales; Artículo VI: Derechos políticos; Artículo VII: Reuniones, manifestaciones y peticiones, Artículo VIII: Libertad de expresión; Artículo XVII: Buena gobernabilidad”. En breve, la CARICOM encuadraría y monitorearía a Haití en cuanto a su desarrollo en materia de “Construcción del estado”.

19. Para las 3 primeras etapas, ver “*Procès-verbal de la Réunion du Conseil Tripartite*”, Puerto Príncipe, Sede Nacional de la OEA, 5 de marzo de 2004. Texto citado.

Los tres candidatos que se postularon fueron: M. Smarck Michel, empresario, antiguo primer ministro de Aristide desde 1994; el ex general Hérard Abraham (de las FAD'H); M. Gérard Latortue, economista, antiguo funcionario retirado de la ONUDI.

20. Pierre-Charles, Gérard (2004), *Crise de l'Etat et Intervention Internationale en Haïti, Colloque National sur la Transition Démocratique* (11-12 de junio de 2004), Puerto Príncipe, Presses Nationales d’Haïti, septiembre de 2005. La referencia al 1-2 de enero de 2004 hace alusión a las manifestaciones que tuvieron lugar en la capital y en el interior (en ocasión de la celebración de la fiesta nacional de la independencia) y que ocasionaron varios muertos y heridos como resultado de la represión policiaca y de los grupos paramilitares. Los manifestantes expresaban su rechazo a la dictadura y reclamaban la partida del presidente Jean Bertrand Aristide.
21. Las siguientes atribuciones enumeradas en el punto 11 convierten al Consejo de Notables en un órgano ejecutivo paralelo al gobierno:
 - a) participar en la elección del primer ministro;
 - b) opinar respecto de la formación del gabinete de ministros;
 - c) observar la acción gubernamental;
 - d) dar su opinión respecto de la intención del primer ministro y de los miembros de gobierno;
 - e) invitar a los miembros del gobierno y otros responsables de instituciones independientes a proporcionarle información;
 - f) llamar la atención del presidente de la república a las cuestiones que ameritan una intervención a un nivel más alto de estado.

22. Livre Blanc du gouvernement de Transition (2006), editado por el ex primer ministro Gérard Latortue, educavision.com, Florida, EE.UU.
- El CCI 2004-2006 (dice el Informe de síntesis) fue preparado por “más de 250 expertos nacionales e internacionales” y fue publicado en julio de 2004 por la República de Haití, con la ayuda de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, de la Comisión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo.
23. *La Nation* (Publicación del Gobierno de Transición), Edición Única, 13 de mayo de 2006.
24. Entre 2004 y 2007, el Secretario general emitió más de diez informes acerca de la MINUSTAH, a saber: 2004: S/2004/300; S/2004/698; S/2004/908; 2005: S/2005/124; S/2005/313; S/2005/313/Add.1; S/2005/631; 2006: S/2006/60; S/2006/592; S/2006/1003; 2007: S/RES/1743(2007).
25. El Sistema de Naciones Unidas en Haití comprende a 9 agencias y a la MINUSTAH: FAO (Organización de Alimentos y Agricultura); OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios); UNAIDS (Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre HIV/AIDS); UNES-CO (Fondo Unido); UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para los Niños); WFP (Programa mundial de alimentos); OMS/OPAS (Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud).
26. Esta enumeración, si bien literal, no es exhaustiva. Comprende también otros puntos, e y f, que detallan de manera más específica las funciones soberanas del estado que se quisieron resaltar aquí (El subrayado es mío: CH). Ver Resolución 1542 (30 de abril 2004).
27. Ver Anexos 1 y 2 del Informe S/2006/1003 del Secretario general de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad.
28. En lo que respecta a la UNPOL, de los 36 países participantes, 6 países del sur no latinoamericanos constituyen el 60,33% de la fuerza (1051 efectivos), mientras que Canadá, Francia, Estados Unidos y España representan el 14,12% (246 efectivos). Los tres primeros juegan un papel preponderante en las funciones de formación y seguimiento.
29. En cuanto a estos presupuestos, ver S/2006/1592 et S/2006/1003.

30. Ver S/2006/1003, p.6. Sobre el plan de reforma de la PNH, ver S/2006/726, anexo.
31. CEDH, *Comunicado del 5 de enero de 2006*; RNDDH (2006), *Reseña de la situación general de los Derechos Humanos en Haití durante el gobierno interino*, (Feb. 2004 – junio de 2006); Comisión Episcopal Nacional Justicia y Paz, *Informe del 23 de enero de 2007*; Sofá, *Rapport Bilan IV* (julio a diciembre de 2006, 6 de febrero de 2007).
32. Livre Blanc (2006), p.21; CCI (2004), p. 17. (El subrayado es mío: CH).
33. En esta fecha, los manifestantes invadieron el edificio del Hotel Montana donde se encontraba ubicado el centro de control del CEP. Monseñor Desmond Tutu, que se encontraba de paso, invitado por la OEA, no logró hacerlos entrar en razón y hacerlos evacuar el hotel.
34. Esta afirmación es la primera frase del Preámbulo del *Documento de Trabajo*, preparado en ocasión de la “Conferencia Internacional para el desarrollo económico y social de Haití, Puerto Príncipe, 25 de julio de 2006.
35. *Discurso balance del primer ministro* (8 de enero de 2007), Prima Info, (publicación del gobierno haitiano), no.4, martes 16 de enero de 2007, Puerto Príncipe.
36. Trouillot, Lyonel (2006). *Minustah: les élus nous doivent un calendrier*, Le Matin, No.32654, Puerto Príncipe, jueves 26 de octubre de 2006, p.2.

RESUMEN

La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas

La intervención multinacional de 2004 en Haití se produce diez años después de la que tuvo lugar en 1994, la cual tenía por objetivo manifiesto “restablecer la democracia” en dicho país. La intervención de 2004 se distingue por sus premisas, sus objetivos y sobre todo, por sus resultados a medio y largo plazo. ¿Por qué se produjo dicha intervención? Y si la de 1994 fue un fracaso, ¿en qué y cómo la de 2004 puede ser mejor?

Luego de analizar a fondo el plan, las motivaciones y el mandato de la intervención de 2004, se analiza aquí su balance desde la perspectiva de la seguridad, la construcción democrática proyectada desde 1986 y la pacificación social concomitante y a la orden del día. Al final del análisis, se plantea la cuestión de la recuperación de la soberanía nacional, debatida entre la opinión pública desde 2006 y afirmada como tal por el nuevo gobierno legítimo.

ABSTRACT

2004 Multinational Intervention In Haiti: Backgrounds, Outcome And Perspectives

The 2004 multinational intervention in Haiti took place ten years after the 1994 intervention, which had the overt objective of “re-establishing democracy” in that country. The 2004 intervention had different premises, objectives and, above all, medium and long-term results. Why did this intervention happen? Considering that the 1994 intervention failed, how and in what aspects can the 2004 one be better?

Following an in-depth analysis of the plan, motivations and mandate of the 2004 intervention, this paper assesses it from the perspective of security, democracy building planned since 1986 and the concomitant social pacification which is still the order of the day. To conclude, the paper raises the question of the restoration of national sovereignty, which has been subject of public debate since 2006 and has been confirmed as such by the new legitimate government.

SUMARIO

A intervenção multinacional de 2004 no Haiti: antecedentes, resultados e perspectivas

A intervenção multinacional de 2004 no Haiti ocorre dez anos depois da de 1994, a qual tinha como objetivo manifesto “reestabelecer a democracia” no país. A intervenção de 2004 diferencia-se por suas premissas, seus objetivos e, acima de tudo, por seus resultados a médio e longo prazo. Por que teve lugar tal intervenção? E se a de 1994 foi um fracasso, em que e como a de 2004 pode ser melhor?

Após analisar a fundo o plano, as motivações e o mandato da intervenção de 2004, analisa-se o seu balanço da perspectiva da segurança, da construção democrática projetada desde 1986 e da pacificação social concomitante e à ordem do dia. No final da análise, aborda-se a questão da recuperação da soberania nacional, debatida pela opinião pública desde 2006 e afirmada como tal pelo novo governo legítimo.



CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006

Matthew J. Smith

I. Introduction

On February 7, 1986, the people of Haiti demonstrated that with popular will and collective action, they could bring down the dynastic dictatorship of the Duvaliers.¹ On the twentieth anniversary of this event, Haitians once again surprised the world when they peacefully and with little reported violence voted in René Préval as President of the Caribbean's oldest republic. The two-decade interim between these events saw the development of strong grassroots organizations fuelled by a profound desire for democratic governance, only to have a fragile political structure torn at the seams by a combination of external and internal factors.

The events of the past two years beginning with the fall of Jean-Bertrand Aristide's government in February 2004, coming during the bicentenary of Haitian independence, have provided Haiti and the Caribbean region with its first major crisis of the new millennium. At the centre of much of these events has been the Caribbean Community, CARICOM, which has been forced by the 2004 coup to consider its stated commitment of peace and support to its newest and largest member state. Given this importance, it is instructive to consider the roots of the Haiti-CARICOM relationship and discuss the nature of the tensions since the 2004 coup, and current relations with the Préval government.

II. “Haiti at the Threshold of CARICOM”

Although Haiti was the last country to join the fifteen-nation body in July 2002, it was not for want of trying. Haiti's first application for CARICOM membership in May 1974, three years into the dictatorship of Jean-Claude Duvalier and one year after the founding of the regional institution, would arouse controversy. At that time, Duvalier officials, led by Serge Fourcand, Minister of Commerce and Industry, began a strong campaign to lobby for Haitian inclusion. Traveling to Jamaica, Trinidad and Tobago, Barbados, and Guyana, Fourcand tried to gain support for the application, which, he argued, placed Haiti “at the threshold of CARICOM.”² In Trinidad and Tobago he found support from Prime Minister Eric Williams who viewed the attempt to bring Haiti closer to the English-speaking Caribbean, with great promise.³ But the strongest support was in Jamaica where then Minister of Industry and Commerce in the People's National Party, PJ. Patterson gave firm commitment.

Despite Patterson's attempt to assist in integrating Haiti in the Caribbean community, in the end the CARICOM Secretariat did not include Haiti but did agree to a ‘special relationship’.⁴ Quite interestingly, it was not the dictatorship that influenced CARICOM's restraint. CARICOM Heads of States avoided making statements about the Haitian government although the regional press made it a point to highlight Duvalier's human rights abuses.⁵ Rather, it was a concern with the added stresses that widening membership would undoubt-

dly bring at a time when CARICOM was still trying to establish its legitimacy.⁶

Much of what transpired in Haiti during the final phase of Duvalierist rule failed to capture the attention of its closest neighbours despite this “special relationship.” The growth of grassroots resistance movements in the provinces in the early 1980s, the political importance of the Haitian Diaspora and its role in the undermining of *macoutisme*, and the increasing refugee problem, did not raise significant attention in the region until the dramatic popular overthrow of Baby Doc in February 1986.

Again, at this point as in previous and subsequent moments of crisis, it was not CARICOM, but the Jamaican government then under the leadership of Edward Seaga, that first got involved. The JLP’s minister of education, Neville Gallimore was sent to negotiate with Duvalier.⁷ The diplomatic intervention by Jamaica contributed to the opening of dialogue among the contending political forces in Port-au-Prince. Nonetheless, the Jamaican government was a lone voice as CARICOM itself was slow to respond to the crisis. At Seaga’s urging a group of Caribbean leaders visited Haiti in December 1987 to speak with Haitian president, Henri Namphy. This effort prompted a subsequent trip by CARICOM officials in 1989 during the repressive period of the Prosper Avril presidency.⁸ Still, CARICOM was ill prepared to confront the transformations that followed.

It was, however, in 1990 when Haitians went to the polls to elect a president for the first time, that CARICOM would take a greater interest in Haitian affairs. CARICOM observers were present at the December elections and witnessed the victory of the popular priest Jean-Bertrand Aristide to the country’s highest seat. Aristide’s election represented for some leaders in the region, a happy ending to a long and sad struggle that began the night Baby Doc left.

The intervening years were marked by a brutal and repressive battle among Haiti’s military leaders and former Duvalierists to regain political power while maintaining an illusion of democracy. So volatile was this contest, that the fair election of the immensely popular Aristide, despite the euphoria, could not defuse it. Few of Haiti’s neighbours realized how deeply fractured Haitian society was and how

difficult the installation of a democratic government would be. As Michael Dash has noted, “In the subsequent months CARICOM’s governments lost a sense of urgency on the question of rebuilding Haiti and left the fledgling democracy at the mercy of the internal machinations of the traditional elite and elements in the USA that were uncomfortable with the victory of an outspoken populist like President Aristide.”⁹

As the situation grew more complicated with Aristide’s 1991 overthrow and the establishment of a brutal military government, CARICOM made tentative steps toward involvement. The effort to re-establish the Aristide presidency was taken up by the Clinton Administration, pressured by the US Black lobby endeared by Aristide, and concerned with the escalating refugee problem. For its part, CARICOM did express worry over the human rights abuses and sent troops as part of the peacekeeping mission of 1994.¹⁰ The 1995 disbandment of the Haitian military, traditionally the most important political powerbroker, and the restoration of the Lavalas government, seemed on the surface, promising signs for democratic restoration. Yet the deep-seated conflicts that led to Aristide’s exile were far from settled, a point both CARICOM and Washington failed to realize. Notwithstanding this, the presence of an elected successor to Aristide, René Préval in 1995, suggested to the region that perhaps Haiti would soon be able to move toward a functioning democracy.

Over two decades after Haiti’s first application for membership in the Caribbean Community, Prime Minister Patterson announced on 3 July 1997 at a CARICOM summit meeting in Montego Bay attended by Haitian president, Réne Préval, that Haiti would be granted full membership in CARICOM.¹¹ The announcement, which followed Haiti’s 10 May application, drew mixed responses. Some supported the decision from the perspective that it provided clear advantages for Haiti and the union specifically by doubling the population of CARICOM, which made the proposal for a Caribbean single market (CSME) more attractive.¹² Patterson called the decision “historic” and argued that it was “a clear sign of the deepening and widening of the integration process [and] will greatly assist the process of building the democratic structure within Haiti by providing the outreach and contact with her sister nations in the Caribbean.”¹³

Others, however, were skeptical. In a report on Haiti's admission, Jerry Tardieu commented that "The decision to offer membership to Haiti was a dramatic break from a 20 year process of subregional integration and cooperation based almost exclusively on historical and political homogeneity, and has implied a Caribbean strategy of transition and long-term planning...Haiti's admission into CARICOM appears to be more politically motivated than economically justified."¹⁴ Haitian intellectuals pointed to the fact that little preparation had been made in Haiti by the Préval administration to properly explain the importance of CARICOM to the country. The decision, however, was quite significant. Haiti joined Suriname as the only non English-speaking state.

III. CARICOM and the “Dangerous Precedent” of 2004

The February 29, 2004 fall of Jean-Bertrand Aristide placed CARICOM's role in Haiti under the microscope. Aristide, a popular and highly charismatic Catholic priest, rose to prominence as a champion of the poor in the post-Duvalier years. Following his 1991 military overthrow, Aristide spent three years in exile and returned to Haiti where he was later re-elected in 2000, succeeding his former Prime Minister, Préval.¹⁵ Despite his immense popularity, Haiti's economic progress during Aristide's second term was considered weak and his administration accused of unrestrained corruption and abuse by a growing opposition of disparate political forces.¹⁶ Over a four-year period, this opposition galvanized a national movement that began to demand the president's resignation.

The eventual removal of Aristide from power in the February coup was the culmination of this long and complicated struggle between the opposition and the Lavalas government beginning from the late 1990s but intensifying in the years following the 2000 elections. The contested legislative elections in May of that year served to solidify Aristide's opponents who also included alienated Lavalas party members. The intransigence on the part of the opposition did little to facilitate dialogue. It was at this point in late 2003, when there was an obvious breakdown in the Haitian situation, when daily anti-government protests in Gonaïves, the city of independence, were

beginning to spread across the country, and when ex-army officers with questionable motives entered the struggle, that the Caribbean community began to take notice.

CARICOM leaders had, however, noted with concern the deteriorating situation in Haiti since 2000, and expressed as much to Aristide in closed-door meetings.¹⁷ CARICOM also participated in the 1990 elections and was the only foreign presence in Haiti during the internationally boycotted 2000 elections, a fact opposition members misunderstood as endorsement for Aristide.¹⁸ As CARICOM Under-Secretary Colin Granderson notes, this misreading caused “tremendous political damage to CARICOM’s credibility,” particularly among Lavalas opponents.¹⁹

By the beginning of 2004 CARICOM was slow in reacting to the seriousness of the internal tensions in Haiti. However, with the rapid escalation of tensions in the country, armed rebels closing in on major urban centers, and large numbers of Haitian refugees fleeing the island and arriving in nearby Jamaica, CARICOM had little choice but to become more intensive in its role. CARICOM Heads of State urged Aristide to attend a special meeting in Kingston, Jamaica. At these meetings in late January, Aristide appeared calm as he tried to convince the leaders that the opposition was weak and could be contained. He willingly agreed to a CARICOM proposal to end the stalemate by accepting the “confidence building measures” made on him by CARICOM leaders in January, to disarm gangs, and allow political demonstrations.²⁰ The result of these meetings was the CARICOM Prior Action Plan, a ten-point compromise plan aimed at calming tensions and finding a resolution to the increasing political violence in Haiti. The Plan called for the following:

- Implementation of OAS Resolutions 806, 822, & 1959 (related to, *inter alia*, disarmament, release of political prisoners, and electoral preparation).
- Establishment of a broad-based advisory council (agreed on by all parties)
- The Presidential mandate (with Aristide agreeing to publicly declare his intention to step down on February 7, 2006.)

- Establishment of the Consensual Provisional Electoral Council (CEP)
- Dialogue between Fanmi Lavalas and the Opposition
- CARICOM Assistance
- Implementation of the CARICOM Charter of Civil Societies
- Accountability of President Aristide re: the proposals (with CARICOM providing a monitor role).²¹

The guiding philosophy of the Plan, was that Aristide, despite his failings, was the democratically-elected president of Haiti, and thus deserved to remain in power for the sake of preserving Haitian democracy. CARICOM officials pleaded with the UN Security Council to deploy a multinational force to assist in abating further bloodshed, and ensuring that the ideas emphasized by the Action Plan were respected. Nonetheless, for the Plan to be effective it needed the full agreement of Aristide and the opposition. For its part, the opposition led by elite businessmen but comprising of a wide cross-section of Haitians, remained unshakeable and unwilling to accept any negotiation that did not include the immediate removal of the President. CARICOM, in an effort to maintain neutrality, initiated talks in the Bahamas with members of both sides, but this attempt failed.

The standoff was a test of CARICOM's commitment toward Haitian development. It was also apparent from official communiqués and press statements by CARICOM officials that the organization was only beginning to understand more clearly the nature of the opposition and the failures of the Aristide government, although the crisis was long in the making.

CARICOM's careful diplomacy in negotiating with the opposition and Lavalas and the January 2004 Kingston Accord drew severe criticism from Haitians who were perhaps expecting CARICOM to side with some international bodies in the call for Aristide's resignation. A view that Aristide, much like many other residents of the National Palace before him, manipulated CARICOM in order to preserve the Lavalas hold on the state, gained currency in Haiti and heightened local disregard for the institution. The ousting of the former president, which over two years later remains a controversial issue compounded

by Aristide's insistence on his forcible removal from office by U.S. forces did little to help the situation.²² More important, it rendered the CARICOM Prior Action Plan, null and void. PJ. Patterson issued a strong statement on the morning of February 29 stating, "the removal of President Aristide in these circumstances sets a dangerous precedent for democratically elected Governments anywhere and everywhere, as it promotes the removal of duly elected persons from office by the power of rebel forces."²³

CARICOM responded strongly to the post coup crisis taking firm positions on matters such as Aristide's Jamaican exile (March-June 2004) and the activities of the interim government.²⁴ CARICOM held that the removal of Aristide violated provisions in the Charter of Civil Society. The appointment of Gerald La Tortue as interim Prime Minister was an undemocratic move initiated by Washington without regional consultation. That this unilateral decision could be achieved, does pose a threat to the respect for democratic institutions and stability not only in Haiti but also in the rest of the Caribbean. The situation was complicated by the dominance of larger states, such as the United States, Canada, France, and Brazil, in Haiti since 2004. Their overwhelming influence over Haitian affairs limited CARICOM's capacity to become more involved with Haiti. A similar situation prevailed with the Clinton Administration's decision to launch a multilateral invasion in 1994. The dilemma CARICOM faced after March 2004 was how to re-engage with Haiti when the political context had changed dramatically, with new actors and forces in control of the country.

Nonetheless, CARICOM's immediate response of suspending Haiti from the Council did not help. The stated reasons for this decision were the disregard to its insistence on a full investigation on the coup, LaTortue's unfortunate public embrace of the rebel forces, and slowness in the disarmament process. The interim Prime Minister, responded to this by withdrawing his ambassador to Jamaica and terminating Haiti's relations with CARICOM. The isolation of Haiti at a time when following the traumatic events of 2004, including the tragedy of tropical storm Jeanne in Gonaïves that fall which resulted in the deaths of hundreds, only added to the incredible trauma Haitians were enduring since the crisis began. CARICOM, however, stood by its early position on the crisis throughout the 2004-2005 period.

There were disagreements among Heads of States over the usefulness of this approach in the face of a deteriorating situation in Haiti. Barbados Prime Minister Owen Arthur made public his position that while there should be no formal support of the Latortue government by CARICOM, some level of engagement was necessary. “We can only influence what is happening in Haiti if we agree to be engaged... We are washing our hands like Pontius Pilate...the worst kind of criminal disaster is being foisted on the people of Haiti, and where is the Caribbean conscience?”²⁵ This position was heavily criticized by his colleague leaders who read it as a capitulation to pressures from international forces in Haiti, particularly Canada and the United States.²⁶

Arthur and his foreign minister Dame Billie Miller who met with La-Tortue in 2004, however, realized that Haiti needed regional support more than ever. The crisis threatened to undermine Haitian-Caribbean relations. The hard-line approach was potentially dangerous for future relations and did nothing to build confidence among Haitians who were accustomed to regional neglect and remain dubious about the role CARICOM countries can play in their country’s future.²⁷ With an absence of this kind of regular engagement by the rest of the region, some Haitians adopted a cynical view of CARICOM.

Typical of this upset is the view of one Haitian who in a letter to the Jamaican *Daily Observer* in March 2004 commented: “Whether or not Jamaica and Caricom countries recognize the new Government of Haiti is totally irrelevant to the people of Haiti. Suffice it to say, our neighbours in the North, our friends in Europe, and around the world have recognized the new legitimate Government of Haiti and are already helping us to rebuild our country so destroyed over the past thirteen years by the inaptitude (sic) of the Aristide government.”²⁸ Others praised CARICOM’s “principled stand” on the issue of Aristide’s removal, and commended the “steadfast and courageous support of [Haiti’s] democratic principles and processes.”²⁹

Conflicting public opinion aside, CARICOM had to insist that the transitional government in Haiti met basic conditions if it was to get full regional support. These included: i) concerted efforts at disarmament of gangs ii) the creation of an inclusive political process iii) absence of the persecution of political opponents iv) a functioning electoral machinery v) clear commitment toward internationally-monitored elections.³⁰ Pri-

me Minister La Tortue, however, criticized these conditions and in so doing, further aggravated the process of engagement between Haiti and CARICOM. The intransigence pointed to the dilemma of the Haiti-CARICOM relationship in the post-coup aftermath. In emphasizing these preconditions – particularly a respect for the renewal of security and electoral preparation- CARICOM adhered to the provisions for regional cooperation outlined in the 1997 Charter of Civil Societies and the 2001 Revised Treaty of Chaguaramas.³¹ At a minimum, a firm commitment on the part of the transitional government toward the renewal of political and economic stability was essential if CARICOM, like the other international institutions invested in rebuilding Haiti, was to fully re-engage with Haiti. Yet Haiti was in a state of extraordinary crisis that affected its ability to deal with security and electoral matters. A large number of illegal guns, marauding gangs in the capital, rapes, kidnappings, and a renewal of human rights abuses added to the nation's grinding poverty. With a force of less than 2,000, the Haitian National Police was woefully ill-equipped to deal with the disarmament problems. Even with the sizeable assistance of MINUSTAH, the task of disarmament was difficult.

Still, during these difficult months, CARICOM continued to work with Haitian officials. A special Task Force was created in March 2004 headed by Guyanese Hugh Cholmondeley, a former UN representative with experience in conflict countries in Africa and the Middle East as well as the Caribbean. The Task Force held a firm and clear position on Haitian participation along with CARICOM and the UN Mission in the process of preparations for elections in 2005. As this exhaustive process stretched on into 2006 (after four postponed attempts) the Task Force remained much involved in the establishment of the machinery for free and fair elections, and established closer ties with the OAS and UN. CARICOM also sent a six-member team, led by Jamaican Noel Lee, to observe the elections.

IV. “The Commitment of CARICOM to Haiti runs Deep”

The February 2006 election of René Préval to the presidency marked a move toward reconciliation between Haiti and CARICOM. CARICOM

celebrated the election and welcomed Haiti under Préval back to the table, highlighted with much press coverage, by Préval's attendance at the Heads of Government conference in St. Kitts in early July. In his opening address, St. Kitts Prime Minister, Denzil Douglas emphasized the mood of most of the organization's members: "In recent times, CARICOM made its position unequivocal to the whole world that we would not treat with regimes other than those which reflect the wishes of the people of Haiti. In particular, we stoutly rejected the manner in which a former elected President was removed from office. Consistent with that, CARICOM, in spite of some dissent, held fast to the position that no representatives of Haiti would sit in this august body unless the people of Haiti legitimized such a representation today. His Excellency President René Préval has satisfied this condition by winning a free and fair election in Haiti."³² More recently, Douglas following a visit to Haiti in October 2006 reiterated the important place Haiti holds in CARICOM's future, stating that, "the commitment of CARICOM to Haiti runs deep."³³

Skepticism regarding Haiti's re-admission still lingers within the region. Regional sectors, harboring long-held fears of Haiti being a destructive force in Caribbean affairs, caution that even with the elections, Haiti could easily return to political instability. Anthony Gomes, a writer for the *Jamaica Observer* commented that, "the new Haiti could turn out to be a benign phoenix rising from the ashes or it could prove to be a Trojan horse about to enter Caricom with gangs and warlords still ravaging the country similar to Somalia in earlier times. There is unease in the Caricom private sector concerning the admittance of Haiti to full Caricom membership without first having wider consultation with civil society."³⁴ This is perhaps the underlying sentiment that has prompted CARICOM to adopt cautious measures regarding Haiti such as the exclusion of Haitians from visa exemptions during the 2007 ICC Cricket World Cup. Clearly, CARICOM officials remain hesitant to issue full support to Haiti given the still tenuous security issue the country faces. This hesitancy, however, does not undermine the progress CARICOM has made in the past few months in easing tensions with Haiti. Cholmondeley's Task Force remains active in Haiti, participating in donor community meetings and reinvigorating CARICOM's presence in Port-au-Prince. There has also been a commitment to continue preparations toward full integration of Haiti into

CARICOM, with a proposed academic conference, translation of CARICOM documents into French, and direct assistance in institutional development.³⁵ Finally, there has been a stronger call in recent months for greater collaboration between CARICOM and MINUSTAH.³⁶

Through its experience over the past two years, CARICOM has now realized that it needs a stronger presence in Haiti if it hopes to assist in the creation of lasting democratic institutions. As the political situation continues to stabilize since the election of Préval, many opportunities exist for the Caribbean Community to help the Haitian people find a way to direct their future on their terms. This is no easy task. Persistent problems with member states and Haiti, particularly in the area of refugee migration, can pose a challenge to CARICOM objectives of restoring confidence in its commitment to Haiti. The recent detention and repatriation of Haitian refugees in Jamaica is an example of this.³⁷

The ultimate lesson to be learned from the 2004-2006 events, is that the Caribbean as a whole needs to become more aware of Haiti's realities and potential than it has been in the past. There have been recent changes in this regard. Digicel, the regional telecommunications giant, has extended operations in Haiti. Other companies are now seeking to build links with the Haitian tourist industry. These private sector initiatives, however, need to be broadened to include increased member state participation in the energy, education, and health sectors of the Haitian government. Cuba's long-standing support of medical assistance to Haiti is indicative of the potential for neighboring states to work with Haitians in addressing the myriad social problems the country faces. Re-admission of Haiti now compels CARICOM to push for more technical assistance missions to Haiti. CARICOM can also work more closely with international institutions in constructing new development models for Haiti. Such an increase in proactive engagement could change the current perception of Haiti from being a weak link to being an active partner in the process of regional development.

NOTES

1. For comments, discussion, and advice on some of the ideas presented in this article, I would like to thank Mr. Hugh Cholmondeley, Coordinator of the CARICOM Special Task Force on Haiti. Portions of this paper are taken from Matthew J. Smith (2005). "An Island Among Islands: Haiti's Strange Relationship with the Caribbean Community," *Social and Economic Studies* 54:3 (September 2005): 176-197 pages.
2. This quote comes from the dossier Fourcand presented to CARICOM, entitled, "Document in Support of the application by the Republic of Haiti for membership in the Caribbean Community and CARICOM," which is discussed in Mirlande Hyppolite-Manigat (1980). *Haiti and the Caribbean Community: Profile of an applicant and the Problematique of Widening the Integration Movement*. Kingston: Institute of Social and Economic Research, 1-4 pages.
3. Ibid, 2.
4. Information in this paragraph is taken from "Haiti and CARICOM: The Challenges of Regional Integration", *Policy Papers on the Americas*, Volume IX Study 10 (1998).
5. Hyppolite-Manigat, 215.
6. Ibid; J. Payne, "Haiti-Thinking the Unthinkable," *Stabroek News Guyana*, http://www.stabroeknews.com/index.pl/article_editorial?id=8666290.
7. Gallimore was reputedly sent to Haiti because he spoke Spanish, hardly a useful skill to have in Haiti. Many Jamaicans remained unconvinced that Gallimore's efforts contributed to Jean-Claude's capitulation.
8. A critical view on CARICOM's and in particular, the Jamaican government's role in the post-Duvalier transition is offered by "Paved with Good Intentions: Relations Between Haiti and CARICOM, 1986-96," in Swithin Wilmot and Brian Moore, eds. (1998). *Before and After 1865: Education, Politics and Regionalism in the Caribbean*. Kingston: Ian Randle Publishers, 306-309 pages.
9. Ibid, 310.
10. Ibid; Kenneth Hall (2003). *Reinventing CARICOM: The Road to a New Integration*. Kingston: Ian Randle Publishers, 10 page.

11. Haiti was given formal acceptance in 1999 and fully admitted as the fifteenth member state of CARICOM at the Heads of Governments meeting in Georgetown in July 2002. *CARICOM: Our Caribbean Community – An Introduction*. Kingston: Ian Randle Publishers, (2004), 51.
12. “Caricom: Finally Some Urgency,” *Daily Observer*, 6 July 1997.
13. “Haiti Joins CARICOM,” *Daily Gleaner*, 4 July 1997.
14. Tardieu, 9.
15. On Aristide’s first exile and the tragic political aftermath, see James Ridgeway, ed. (1994). *The Haiti Files: Decoding the Crisis*. Washington: Essential Books. NACLA ed. (1995). *Haiti: Dangerous Crossroads*. Boston: South End Press, and Aristide’s own account, Jean-Bertrand Aristide (1996). *Dignity*. Charlottesville: University of Virginia Press.
16. The reasons for Aristide’s unpopularity during this second term are numerous and debatable. An excellent discussion of the problems within the Lavalas party during the second Aristide presidency is given in Robert Fatton Jr. (2002). *Haiti’s Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*, New York: Lynne Rienner Publishers. See also, Jean, Jean-Claude Jean and Marc Maesschalck (1999). *Transition politique en Haïti: Radiographie du pouvoir Lavalas*. Paris: L’Harmattan, and especially Peter Hallward (2004). “Option Zero in Haiti,” *New Left Review* 27 (May/June, 2004): 23-47 pages.
17. Colin Granderson (2005). “The CARICOM Initiative towards Haiti – A Case of Small States Diplomacy,” *Focalpoint* 3:6 (June 2005), 1-5 pages.
18. For a description of the inconsistencies in the 2000 legislative elections, see the report of Barbadian Ambassador and OAS representative to Haiti, Orlando Marville, Marville, Orlando (2004). “Statement of Orlando Marville before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the House International Relations Committee, http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/marv030304htm/, and Fatton Jr., 114-121.
19. Granderson, 1.
20. *Daily Gleaner*, 1 February 2004.

21. Full text of the CARICOM Prior Action Plan available at <http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/oas-hti-31jan.pdf>.
22. The conflicting views on this issue are numerous and convoluted. For some recent comments see “Doubt Lingers on Aristide’s Exit,” *The Los Angeles Times*, 1 March, 2005.
23. Statement by Prime Minister of Jamaica and Chairman of CARICOM, the Most Honourable PJ. Patterson on the situation in Haiti, 29 February 2004, Kingston, Jamaica, <http://www.caricom.org/jsp/speeches/haiti-patterson.htm>.
24. See, for example, the editorial “CARICOM and Haiti’s Future,” *Daily Gleaner*, 5 March 2004, and, for a insightful pre-coup comment on the way CARICOM should deal with the crisis the editorial “CARICOM and Haiti,” *Daily Observer*, 2 January 2004.
25. “CARICOM leaders abandon Haiti – Arthur,” *Daily Gleaner*, 16 June 2005.
26. Some of these criticisms are outlined in “Barbados Creates Rift Within CARICOM,” *Council on Hemispheric Affairs*, Press Release 6 June 2005, <http://www.coha.org/2005/06/06/barbados-creates-rift-within-caricom/>.
27. Michael Dash has attributed part of this ambivalence to Aristide’s failure to engage the Haitian citizenry with a discussion of the importance of CARICOM and more importantly, Haitian accession. Michael Dash (2005). “Stepping into the Same River Thrice: Haiti After the Flood,” *The Integrationist* 2:1, 30-33 pages.
28. See “Why PJ Patterson Should Reconsider,” *Daily Observer*, 23 March 2004.
29. “CARICOM’s Action on Haiti: “Honor for a few, Shame for Most?”<http://www.margueritelaurant.com/campaigns/campaignone/presswork/caricomactions shame.html>
30. Ricky Singh (2004). “Caricom/Haiti relations again on tenterhooks,” *Sunday Observer*, 11 July.
31. “Charter of Civil Societies,” <http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/blokit/caricha.htm#RESOLUTION 2001 Revised Treaty of Chaguaramas>, http://www.caricom.org/jsp/community/revised_treaty-text.pdf

32. "Address by the Hon. Dr. Denzil Douglas, Prime Minister of St. Kitts and Nevis and Chairman of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community (CARICOM) at the Opening Ceremony of the Twenty-Seventh Meeting of the Conference, 3-6 July 2006, Basseterre, St. Kitts and Nevis." http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres146_06.jsp
33. "Chairman Underscores CARICOM Commitment to Haiti," CARICOM Press Release, October 24, 2006.
34. "The Metamorphosis of Caricom," *Daily Observer*, 15 February 2006.
35. These promises were outlined in the "Statement by the Hon. Frederick A. Mitchell, M.P. Minister of Foreign Affairs and the Public Service of the Commonwealth of the Bahamas and Chairman of the Council for Foreign and Community Relations (COFCOR) of the Caribbean Community (CARICOM) at the Open Debate of the United Nations Security Council on the Situation in Haiti, United Nations, New York, 27 March 2006." <http://www.un.int/bahamas/mfamitchcofcor2006.pdf>.
36. See, Raghunath Mahabir (2006). "Haiti in Crisis: 1986-2006," *Journal of Caribbean International Relations* no.2 (October): 102-121 pages.
37. See, "Haitian Sent Home," *Jamaica Daily Gleaner*, March 7, 2007.

ABSTRACT

CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006

The overthrow of the Jean-Bertrand Aristide government in Haiti in 2004 represented a crisis event not only for the Haitian republic, but also for the Caribbean region. In the two years that have followed, Haiti fell into a spiral of instability in its political, economic and security structures, that more than previous upheavals in the country's recent history, forced a more interventionist role by its neighbor states. The regional institution, the Caribbean Community (CARICOM) played a critical though controversial part in managing the situation and assisting in the rebuilding of democracy in its newest member state. This paper assesses the CARICOM response to the Haitian crisis, through

a consideration of CARICOM's historical relationship with Haiti, and the specific issues involved in its 2004-2006 engagement. It argues that the multifaceted complexities in the Haitian situation during this period, not only affected regional assistance, but also strained the Haiti-CARICOM relationship. Although the crisis has exposed the difficult obstacles to regional cooperation with Haiti, it has also emphasized the necessity of CARICOM involvement in Haitian affairs.

RESUMEN

La CARICOM y la política de gestión de crisis en Haití, 2004-2006

El derrocamiento del gobierno de Jean-Bertrand Aristide en Haití en 2004 generó una situación de crisis no sólo en la República de Haití, sino en toda la región del Caribe. En los dos años posteriores, Haití cayó en una espiral de inestabilidad política, económica y de seguridad que, más que cualquier otro levantamiento ocurrido en la historia reciente del país, obligó a los estados vecinos a adoptar un papel más intervencionista. La institución regional, la Comunidad del Caribe (CARICOM), tuvo un papel fundamental pero polémico en el manejo de la situación y la asistencia para la reconstrucción de la democracia en su estado miembro más nuevo. Este documento evalúa la respuesta de la CARICOM ante la crisis de Haití, mediante un análisis de la relación histórica de la CARICOM con Haití, y las cuestiones específicas de su actuación entre 2004 y 2006. El autor sostiene que las complejidades multifacéticas de la situación haitiana durante ese período no sólo afectaron la asistencia regional, sino que también tensionaron la relación entre Haití y la CARICOM. Si bien la crisis dejó en evidencia los complejos obstáculos a la cooperación regional con Haití, también se hizo notoria la necesidad de que la CARICOM se involucre en los asuntos de Haití.

SUMARIO

A CARICOM e a política de gestão de crise no Haiti, 2004-2006

O derrocamento no Haiti do governo de Jean-Bertrand Aristide, em 2004, gerou uma situação de crise não apenas no país, mas também

em toda a região do Caribe. Nos dois anos posteriores, o Haiti caiu em uma espiral de instabilidade política, econômica e de segurança que, mais do que qualquer outro levantamento ocorrido na história recente do país, obrigou os Estados vizinhos a adotar um papel mais intervencionista. A instituição regional, a Comunidade do Caribe (CARICOM), teve um papel fundamental e ao mesmo tempo polêmico no manejo da situação e na assistência para a reconstrução da democracia em seu Estado membro mais novo. Este documento avalia a resposta da CARICOM diante da crise do Haiti, por meio de uma análise da relação histórica da instituição com o país, e as questões específicas de sua atuação entre 2004 e 2006. O autor afirma que as complexidades multifacetadas da situação haitiana durante esse período não afetaram somente a assistência regional, mas também tornaram tensa a relação entre o Haiti e a CARICOM. Ainda que a crise tenha evidenciado os complexos obstáculos para a cooperação regional com o Haiti, também pôs em relevância a necessidade de que a CARICOM se envolva nos assuntos do Haiti.



Política externa brasileira e o Haiti¹

Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes²

Introdução

Pretendemos desenvolver, em poucas páginas e esperamos alcançar esse objetivo, através da utilização de dados da conjuntura —2004-2006— para analisar a política internacional que tem como cenário o Haiti.³ Nossa campo de análise é o processo histórico-político (interno e internacional) do Haiti, entre no período que vai de 2004 —com a saída de Aristide do poder e a chegada da MINUSTAH até o final de 2006 e início de 2007. A prioridade será —pois o assunto é este— o emprego da Missão de Paz (MINUSTAH) e o papel da política externa —sobre questões de paz e segurança internacional e regional— da América do Sul, particularmente do Brasil e seus impactos na estabilidade e, o futuro desenvolvimento do Haiti. Gostaríamos de observar que, grande parte de nossa análise, é resultado do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho II, Governança Global e Transformações Pós-Conflitos,

do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon), “o Haiti, a MINUSTAH e o Brasil”, a quem agradecemos pela análise e dados.⁴

O Haiti nos Anos de democracia de Aristide

É relevante levantar alguns dados —e fazer breve análise— sobre o período que se inicia com a eleição de Jean Bertrand Aristide, em 1990. Apoiado pelo movimento político-social *Lavalas*, Aristide parecia comandar a implantação de necessárias reformas: combate à vasta corrupção, presente na cúpula político-militar; a reversão do processo de privatização de duas empresas estatais, além de promover a separação entre o Exército e a Polícia, cumprindo exigências constitucionais (1987).

Essas propostas de reforma levaram a reação de grupos da elite econômica e política do Haiti. O embate transformou-se em violência de grupos armados, como antigos grupos armados, força policial dos Tonton Macoutes, bandilheiras etc. reagrupados sob lideranças fortes e brutais. Criou-se o impasse e muita violência, de parte a parte, não havendo espaço para saídas alternativas e sem o respaldo de alguma missão de paz (da OEA ou da ONU) ... um equilíbrio tipo-catastrófico...

Resultado: a destituição de Jean Bertrand Aristide por golpe militar, apoiado pelo Parlamento e que teve a oposição da OEA e do governo americano, onde recebeu asilo. Houve embargo por parte da ONU e durante dois anos negociou-se sua volta ao poder. O Acordo de *Governor's Island* —que determinou a volta de Aristide ao poder em 15/10/1993, não foi cumprido e a violência recrudesceu.

Com apoio da ONU e de 20 mil tropas dos EUA —enviadas por Bill Clinton, Aristide retoma a presidência, dissolve o Exército e cumpre mandato até 1996, elegendo seu sucessor René Préval, cumprindo assim a normalidade da transição democrática. Mais discreto, Préval governa até o final, com grande influência de Aristide. Não podendo ser reeleito, Aristide vence as novas eleições com 92% de apoio, em 2001. Seu 2º mandato continuará com repúdios, boicotes e ondas de violência provocadas tanto por seus opositores e agora pelo próprio *Lavalas*. Marcadas as eleições legislativas para 2005, opositores negam-se a participar e empurram a situação para um desfecho perigoso e novamente violento.

Antecedentes da MINUSTAH

Após 14 anos de tentativas de estabelecer um regime democrático duradouro e mais efetivo, Aristide acabou sendo derrubado - conforme ele próprio definiu “abdução e não renúncia” —e partiu para seu exílio na África do Sul. Essa sua ‘saída’ foi justificada para que se evitasse um ‘banho de sangue’. Ela é ainda objeto de algumas versões, nem sempre coincidentes e que marca mais um capítulo de instabilidade da vida haitiana. Ressaltamos que os motivos, quer do ponto de vista de seus aliados ou de seus adversários, referentes à saída de Aristide se esgotaram, politicamente, no Haiti e no plano internacional. Sua ‘saída’ e seu exílio poderiam ter provocado um grande movimento de apoio a ele, seja no plano interno ou no plano internacional (da ONU, no âmbito do Conselho de Segurança) e isso não ocorreu para que ele pudesse retomar a Presidência do Haiti. A nova realidade, portanto, encerra o período Aristide, sem que, com isso, estamos declarando sua morte política. Com a eleição de Préval —mesmo afirmando que as portas do Haiti estarão abertas a ele, dificilmente Aristide encontrará ambiente político que lhe seja favorável.

De qualquer modo, é importante observar que Aristide tentou estabelecer, desde seu 1º governo, negociações para que a ONU enviasse missão de paz ao Haiti. Em seu segundo mandato na Presidência, também, insistiu em gestões para que a comunidade internacional viesse apoiar, com medidas de contenção da violência, a estabilidade do país. Foi assim, quando ele se submeteu ao Plano de Ação Prévia, por iniciativa do CARICOM (Mercado Comum e Comunidade Caribenha) em janeiro de 2004, para pacificar a luta entre ele e a oposição, que já planejava sua renúncia. Não obteve resultado positivo. Em fevereiro, o *Grupo dos Seis* (Bahamas, representando o CARICOM; Canadá, EUA, União Européia, França e OEA) apresentou Plano de Ação, que também não foi aceito pela oposição. Novos conflitos espalharam-se pelo Haiti até que, em 29 de fevereiro de 2004, Aristide deixa o Haiti. O representante permanente do Haiti na ONU solicita, no mesmo dia, assistência para autorização de envio de tropas ao seu país: o Conselho de Segurança atende e cria a Força Multi-Nacional Provisória (FMP) para atuação imediata.

Formado o governo de transição, houve a tentativa de se implantar o Pacto de Consenso, mas o partido de Aristide, *Lavalas*, não o aprovou.

A partir do relatório da Equipe de Avaliação Multidisciplinar, da ONU, Kofi Anan recomendou e o Conselho adotou a constituição de uma operação multidimensional que contasse com a participação de vários países e organizações regionais, como o CARICOM e a OEA.

A MINUSTAH e seu mandato

Criada em abril de 2004, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH, entrou no país com a proposta de “preservar a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Haiti” (preâmbulo da Resolução CS/UN 1542/04). A partir de três pontos fundamentais de seu mandato —entorno seguro e estável; processo político e direitos humanos— a MINUSTAH deveria, em termos mais práticos, fazer valer os direitos humanos em relação à população civil e promover medidas de apoio ao governo provisório para que fosse instaurado um ambiente de estabilidade e de cumprimento dos direitos humanos. Por último, a resolução solicita à comunidade internacional que apóie o Haiti.

A MINUSTAH deveria contar com 6 700 militares, 1 622 policiais, além de civis de apoio logístico, um Chefe da Missão, o embaixador chileno Juan Gabriel Valdés, um comandante militar da Missão que, pela primeira vez, foi indicado general brasileiro, General Augusto Heleno R. Pereira e um Comissário de Polícia Civil, o canadense David Charles Beer. No caso do Estado Maior do comando militar da MINUSTAH, incluem-se oficiais dos seguintes países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai (nove países de um total de vinte, sem incluir EUA e Canadá, parte das Américas).

Antecedentes da Política Externa Brasileira

A política externa brasileira manteve, ao longo de seu período republicano, princípios de não-intervenção nos assuntos internos de terceiros países, auto-determinação dos povos, resolução pacífica dos conflitos e igualdade das nações. Seria a versão brasileira do regime de paz e segurança internacional. O Itamaraty tem preservado, com profissionalismo e competência, esse acervo. Também as forças militares bra-

sileiras, internacionalmente, têm contribuído com uma considerável presença histórica nas Missões de Paz da ONU. Das mais de cinqüenta e cinco Missões de Paz existentes até hoje, o Brasil participou de vinte e sete, incluindo a última, MINUSTAH, na qual assumiu o comando militar.⁵

No entanto, o Brasil, até mesmo para justificar seus princípios de política externa (não-intervenção) manteve-se limitado às missões de paz de caráter não-intervencionista, isto é, aquelas definidas como de manutenção da paz. Com o Relatório Brahimi (2000), novos desafios foram abordados e as missões passaram de missões de interposição entre Estados para dentro dos Estados, de simples missões de interposição e segurança para a gestão da segurança e da ordem pública, e de arranjos genéricos para estruturas multi-dimensionais (ou multi-agências).⁶

Vale observar que o Brasil privilegia as regiões que sua política externa considera prioritárias, como as Américas e a África, emprestando substância da ação ao conceito do entorno pacífico e sua vizinhança. Em algumas ocasiões, houve comentários no Brasil sobre os custos das missões de paz, mas esse dispêndio é resarcido pela ONU ao país cedente de acordo com uma tabela fixa, a partir de uma cotização entre todos os Estados-membros. Sendo assim, as únicas hipóteses nas quais tem alguma validade a questão dos custos é quando se discute sobre o fluxo de caixa ou o abandono de equipamentos suplementares, de uso exclusivamente brasileiro e que por isso ficam de fora da contabilidade da ONU, o que até o momento não ocorreu em nenhuma missão na qual o Brasil teve participação.

O Brasil e a MINUSTAH: Alguns debates

No caso da MINUSTAH, houve entendimento entre países latino-americanos para que, a América Latina e o Caribe tomassem a iniciativa de ter marcante presença num conflito regional, ao invés de deixar para grandes potências (EUA, Europa, etc) a condução do processo. Nesse entendimento, o Brasil, pela primeira vez, posicionou-se a favor de comandar militarmente essa Missão de Paz.⁷ Uma mudança significativa para quem, até então, não admitia sua participação em processos de ‘intervenção’ no exterior.⁸ Que novo contexto é esse? Cremos que os formuladores da política externa brasileira passaram

a ver o mundo sob a ótica da maior integração dos assuntos internos com os externos, maior inserção do Brasil no mundo (a candidatura ao assento do Conselho de Segurança da ONU e a formação do G20, traduzem essa aspiração) e a expansão de sua economia desde o nível regional ao global.

Diante desse mundo, de maior interdependência econômica e tecnológica, mas também política, o Itamaraty rendeu-se às evidências da globalização e daí sua maior e mais ativa participação nos assuntos internacionais. Então, quando surge a crise no Haiti e a possibilidade de mostrar que o Brasil tem a ver com situações de conflitos —ainda mais na própria região— ele buscou o posicionamento de comandar militarmente essa missão sob mandato do Conselho de Segurança. Esse é, a nosso ver, as razões principais pelas quais o Brasil decidiu por envolver-se em Missão de Paz tipicamente de intervenção, chamada de intervenção humanitária.⁹

Houve, no início da decisão brasileira de comandar a MINUSTAH, debate público considerável no Brasil —tendo em vista que assuntos dessa natureza são mais para especialistas, quer no âmbito das forças políticas no Congresso, como também por acadêmicos, intelectuais e ONGs com repercussão na mídia. Esse debate público, inusitado até então, definiu-se, em larga medida, por posições ideológicas - contra e a favor. Basicamente o “contra” defendia que a presença brasileira estaria a serviço de potências estrangeiras, diga-se, EUA. Também contribuiu outro aspecto de ordem circunstancial.

No momento em que se anunciou a ida de tropas para o Haiti, iniciou-se a disputa de quadrilhas do tráfico de drogas em duas grandes favelas do Rio de Janeiro (Rocinha e Vidigal, em plena zona sul), que transbordou para bairros de classes média e alta carioca. Alguns indagavam: Por que os militares brasileiros vão patrulhar as ruas de Porto Príncipe e não as do Rio de Janeiro, que tem as mesmas ou até piores situações? “O Haiti não seria aqui?” A resposta oficial dada pelo Ministério da Defesa —visão sobre a qual não compartilhamos— foi a de que o envio de militares brasileiros para o Haiti serviria como um treinamento das Forças Armadas para, eventualmente, enfrentar situações de repressão à criminalidade no país, como no Rio de Janeiro.¹⁰

Surgiu outro argumento: a questão dos custos econômicos da participação brasileira nessa operação de paz. O Brasil desembolsou inicialmente cerca de US 150 milhões para cobrir as despesas com sua força militar e como o país, com problemas de dívidas, de baixo desempenho econômico, envia tropas para outro país e ainda com custos altos? Os que se colocaram a favor, argumentaram pela presença brasileira em termos de dever de contribuir para à paz, mostrando ter capacidade de conduzir ações em prol desse sentimento ou que era chegado o momento do Brasil participar mais ativamente nos assuntos de paz e segurança internacional, mesmo sabendo que custos —políticos e econômicos— serão debitados na conta do país.¹¹

Essa decisão provocou debates dentro do próprio Partido dos Trabalhadores (PT), partido do Presidente da República, já que o presidente Jean Bertrand Aristide, seria de esquerda. Para alguns setores do PT, Lula estaria fazendo o jogo dos interesses norte-americanos além de legitimar a prática de golpe de estado.¹² No Congresso brasileiro, posições pró e contra foram bastante debatidas, mas não apresentaram resistência ao Governo Federal, apoiando a iniciativa e o compromisso com a Missão.

A oposição tem consistido em alguns partidos de esquerda (Partido Comunista do Brasil, PCdoB, Partido Socialismo e Liberdade, PSOL), sindicatos e integrantes do Comitê pela Retirada das Tropas Brasileiras do Haiti.¹³ A posição mais radical no Congresso solicitou a retirada das tropas brasileiras e a extinção do decreto-legislativo (207 de 19/05/2004) que autorizou o envio do contingente de militares brasileiros para a MINUSTAH.¹⁴ Várias outras opiniões contrárias tiveram em seus espaços – internet, sites, on line, críticas bastante fortes contra as tropas brasileiras e o uso da MINUSTAH contra o que eles definem como injustas, favoráveis as potências, ocupação, etc.

Houve somente a solicitação, de forma independente, de informações do governo brasileiro sobre denúncias feitas através de um relatório realizado pela ONG Justiça Global e a Faculdade de Direito da Universidade de Harvard acusando a missão de cometer abusos de direitos humanos e também para responder a denúncias feitas por ONGs à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA sobre o indício de que tropas brasileiras participaram de supostas chacinas no Haiti, sob o comando do general brasileiro Urano Bacellar.¹⁵ A

defesa do envio das tropas brasileiras argumentou pela necessidade do Brasil defender um país necessitado e carente. Em geral, os meios de comunicação do Brasil difundiram imagens, grande parte em tempo real, sobre a situação e a atuação da MINUSTAH, de forma objetiva e independente do controle governamental.¹⁶

Internacionalmente, um grave comentário chamou atenção. No Fórum Social Global (agora realizado em Nairóbi entre os dias 20 e 25 de janeiro de 2007), o ativista haitiano Camille Chalmers criticou o papel do Brasil no que ele chamou de ocupação do país por tropas de paz (sic): “Em nome de uma suposta cooperação sul-sul, dez mil soldados, grande maioria de brasileiros¹⁷, ocuparam nosso país. Agora 450 soldados brasileiros invadiram um bairro e mataram 19 pessoas, entre elas duas crianças. Essa é uma falsa missão de direitos humanos”.¹⁸ Essa denúncia no maior Fórum global da atualidade parece não representar a verdade dos fatos. Fontes ouvidas no próprio Fórum informam que vários progressistas apóiam a missão, para qual o Brasil foi chamado, desmentindo a morte de 19 pessoas e de crianças.

Contribuição Brasileira às Missões de Paz

Será que se poderia falar em contribuição brasileira, com suas feições e características próprias (sem essencialismo) às missões de paz da ONU, depois de mais de cinqüenta anos de suas atividades? Essa pergunta é relevante na medida em que os países latino-americanos tomaram a decisão de atuar no Haiti de forma conjunta e continuam atuando cooperativamente. Não deixa de ser apropriado indagar se uma região, como a América Latina, teria condições de fomentar a cooperação e promover a diplomacia/cultura da paz com base nos princípios do multilateralismo e da Carta das Nações Unidas?¹⁹

Sem dúvida, que do nosso ponto de vista, os países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai) que estão contribuindo para a estabilização do Haiti, especialmente o Brasil, poderiam ter realizado muito mais, mas ainda temos diversos limites estruturais —internos— e dificuldades conjunturais internacionais, que servem para balizar essa mais marcante presença internacional. No caso da MINUSTAH há estórias para contar:

1. Segundo alguns integrantes da MINUSTAH, os EUA, a França, o Canadá e até mesmo a elite haitiana exerceram variadas formas de pressão sobre o comando militar da MINUSTAH para que se empregasse mais pressão e até mesmo mais força e violência na repressão dos grupos armados. Mas a MINUSTAH, i.e., sua força militar escolheu e utilizou sempre a força necessária para a execução de suas tarefas, evitando uso indiscriminado. Um exemplo que expressa bem essa atitude de força é a nova atuação da MINUSTAH na área de Bel-Air.

Após intensa violência, dos grupos e da atuação militar com muita repressão, foi alcançada a normalidade, graças ao excelente trabalho do comando da tropa da MINUSTAH, de responsabilidade do comandante brasileiro, em relação essa comunidade. Segundo relatos do próprio comando da MINUSTAH, a situação de Bel-Air adquiriu maior confiança de parte da população quando as tropas brasileiras (ao contrário das tropas jordanianas) passaram a ter um relacionamento de acercamento, conciliação e convivência que mudou o cenário do conflito.

Dizem que o fato dos soldados brasileiros terem experiências em centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, poderia ter favorecido esse ambiente de acolhimento e simpatia entre soldados da MINUSTAH, a liderança comunitária e a própria população de Bel-Air. Seria aquilo que, culturalmente, configuraria o ‘jeitinho’ brasileiro de ser? Foram divulgadas notícias sobre ocorrências de estranhamentos entre o contingente militar brasileiro e o jordaniano. Em janeiro de 2006, o contingente jordaniano presente no Haiti passou a ser de 1811 militares e policiais contra 1227 brasileiros. Essa superioridade motivou o pedido jordaniano para assumir a liderança da Missão, rejeitado por Kofi Anan (ex-Secretário Geral da ONU), com o apoio do *Core Group*. Na verdade, não houve qualquer tipo de impasse entre os dois contingentes: “a força brasileira sempre apresentou maior capacidade de integração com a população haitiana do que a força da Jordânia, o que se traduziu em maior eficácia no cumprimento do mandato da MINUSTAH”.²⁰

2. No episódio da vitória eleitoral de René Préval, a diplomacia brasileira, representada pelo intenso e inteligente trabalho do Em-

baixador Paulo Cordeiro, foi quem acabou apontando a solução para o impasse criado. Valendo-se de lacuna legal, o representante diplomático brasileiro, apresentou a proposta que viabilizaria a possibilidade de Préval ser declarado vencedor²¹ e que acabou recebendo o apoio de países envolvidos com a Missão de Paz e de funcionários da MINUSTAH, em especial o salvadorenho Gerard le Chevallier (Chefe da Seção Eleitoral). A fórmula encontrada —que traduz o conhecimento do direito aplicado à situação eleitoral— foi designada de a “fórmula belga”. De acordo com ela ficou decidido que os votos brancos seriam contabilizados (através de computadores coordenados pelo Grupo Eleitoral da ONU) de maneira proporcional à porcentagem de votos, em que cada candidato obteve nas urnas: assim, Préval foi considerado o vencedor e não houve protestos que inviabilizassem a sua posse.²²

3. Um grande problema enfrentado pela Missão é a dificuldade em desarmar a população. Segundo o ex-comandante da MNUSTAH, General Heleno, “não é possível resolvê-lo sem um projeto específico porque, se não há nada para oferecer a quem quer se desarmar, a pessoa acaba optando por permanecer armada²³”, o que aponta uma falta de programas práticos desenvolvidos no Haiti e por não haver ainda no país um ambiente em que as pessoas se sintam seguras, para abrir mão do que pode ser não só seu único meio de proteção, mas também seu sustento, já que houve no Haiti proliferação de serviços de segurança oferecidos por empresas particulares, negócio que se multiplicou nos últimos dez anos devido à falta de segurança pública. A própria ONU confirma essa dificuldade afirmando que ela advém de problemas históricos, pois admitem que o presidente Jean-Bertrand Aristide também seria o responsável por armar milícias durante o seu governo. Estima-se que 210 mil armas circulem no país atualmente: a maioria estaria nas mãos de gangues, *bandilheiras*, que as usam em seqüestros, assaltos e tráfico de drogas e armas.²⁴

Um agravante desse problema, de acordo com a organização humanitária britânica Oxfam, é a venda de armas para o Haiti. Os Estados Unidos seriam o maior fornecedor de armas legais e ilegais, desde a década de 80, mas a ONG também acusa o Brasil e outros países de vender armas licenciadas ao Haiti há “décadas”

e defende a aprovação do Tratado de Comércio de Armas, que prevê a proibição da venda de armas a países onde elas possam ser usadas em violações de direitos humanos.²⁵

Mais Além da MINUSTAH: Horizontes abertos

Como perspectiva de médio e longo prazo — pois acredita-se que a MINUSTAH permanecerá em solo Haiti por um período de tempo maior— o Brasil está disposto a oferecer recursos de fundos —esperando e desejando que sejam efetivamente concretizados. São 13 Projetos setoriais de cooperação: desenvolvimento da produção agrícola, distribuição e melhoria da merenda escolar; combate à discriminação das mulheres e treinamento do corpo de bombeiros, além de dispor de conhecimentos, tecnologia e mão-de-obra especializada nessas áreas.²⁶ Na mesma perspectiva, o Brasil, juntamente com a África do Sul e a Índia —estreitando a cooperação sul-sul— destaca a importância de um programa de financiamento do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) para o combate à fome e à pobreza no Haiti para enfrentar os graves problemas de manejo dos dejetos urbanos, particularmente na capital Porto Príncipe, que já começa a dar seus primeiros resultados. Outros programas e projetos estão sendo incubados pela iniciativa do Brasil, com apoio dos países latino-americanos e da própria ONU/Banco Mundial.

Na percepção do Brasil (diga-se Ministério das Relações Exteriores) a MINUSTAH tem um papel a cumprir no Haiti, idéia essa compartilhada pelo Presidente Préval, ainda que esse papel deva sofrer adaptação de contexto, uma vez que a situação no Haiti é agora fundamentalmente voltada para solidificar a estabilidade —alcançada com as últimas eleições— e a reestruturação do país em relação ao seu desenvolvimento econômico e social.

O Haiti passa a ser notável referência para a política de cooperação internacional combinado à atuação de novas Missões de Paz: a ênfase deve ser em programas focalizados no combate e redução da pobreza e o fortalecimento da capacidade de inversão do Estado e a participação da sociedade civil nessa reconstrução de longa duração. Simbolicamente, o Haiti deve passar “dos carros de combate para as máquinas retroescavadoras e as destinadas à construção civil (betoneiras)”.

Por fim, é interessante rever toda essa situação no Haiti vis-à-vis o papel da MINUSTAH e, em particular, do Brasil, nesse cenário de relações sul-sul, com a perspectiva originada no Seminário de Alto Nível sobre a MINUSTAH, realizado em Brasília, entre os dias 5 a 7 de Fevereiro passado, patrocinado pelos governos do Brasil e do Canadá, com presença de autoridades do governo haitiano e de funcionários da ONU à serviço da MINUSTAH. Além de debate franco e aberto, de muita sinceridade de todas as partes, três Grupos de Trabalho (GT) apresentaram resumos muito enriquecedores sobre o que tem sido realizado, o que está faltando para ter maior realização e o que se deixou de ser feito, tanto de parte dos apoiadores da MINUSTAH (ONU e governos) como do próprio governo de René Préval. Quatro prioridades foram examinadas pelos três Grupos de Trabalho:

- (1) estabelecer um ambiente (político e social) seguro e estável;
- (2) assistência para a reforma da Justiça;
- (3) fortalecer a capacidade do Estado e;
- (4) por fim a impunidade e promover os direitos humanos.

Em essência, para fins desse artigo, o mais importante ponto destacado no Seminário foi a questão da manutenção da segurança pública a um nível tolerável. Mas todas as medidas a serem desenvolvidas em torno da questão da segurança deverão ser concomitantes com políticas na área da polícia (com a criação e funcionamento da Polícia Nacional do Haiti), dos mecanismos efetivos do Judiciário – tribunais, procuradorias, delegacias —e de instrumentos penais— basicamente sistema penitenciário. O grande desafio é, além de efetivar a ordem pública, que até o momento tem sido executado pela força militar da MINUSTAH, com apoio da força policial da ONU e da iniciante Polícia Nacional do Haiti²⁷, iniciar um Plano de Obras Públicas, fortalecendo o papel agenciador do Estado e promover, a curto e médio prazo, políticas públicas de sustentação do desenvolvimento econômico e, mais que tudo, social para atender as dramáticas necessidades da população haitiana. Do ponto de vista das observações em relação à MINUSTAH —e do comando militar brasileiro— foi detectado que ela deve, não só aprender mais sobre a realidade haitiana, como informar melhor sobre a sua atuação operacional e treinar sistematicamente o componente haitiano da força policial.

Também foi observado que a MINUSTAH deve ouvir e aceitar a decisão soberana do governo haitiano em todas as esferas públicas. Diante da expectativa criada em torno da atuação da MINUSTAH e da ONU, há uma grande ansiedade sobre resultados que ainda sofrem de continuidade, a fim de consolidar marcos de referência comuns para todos os atores envolvidos no processo de consolidação da democracia haitiana. Portanto, exige-se, a curto prazo, concertação e colaboração entre o Estado do Haiti e a MINUSTAH, para efetivar o estado de Direito. Mais que tudo, do ponto de vista macro, será o de criar um ambiente propício à co-responsabilidade nas tarefas, tanto do governo como da MINUSTAH.

Foram feitas observações a respeito do momento crucial que vive o Haiti, no sentido de que as políticas tenham consistência para que não se retorne às situações anteriores às eleições. É um momento único cujas oportunidades não podem ser perdidas, quer do ponto de vista do governo do Haiti como da MINUSTAH e de seus apoiadores. Também foi marcante a observação de que a presença de um conjunto de países das Américas (Canadá, EUA, Brasil, Chile, Argentina, Bolívia, Uruguai, Equador, Panamá, Peru, Paraguai e Guatemala) consolide uma política de novo multilateralismo, que se represente, mas também, seja transformador, da realidade, através do uso de ferramentas —de curto, médio e longo prazos— eficazes e efetivas em benefício do povo haitiano. O horizonte está em aberto, mas não tão aberto a ponto de se perder o referencial concreto das realizações e resultados, no sentido de efetivarem políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país mais pobre e carente da região.

NOTAS

1. Trabalho escrito para o Seminário realizado em Havana, 5-8, dezembro de 2006 sobre assuntos de paz e segurança regional no Grande Caribe e agora a ser reproduzido pela *Revista Pensamiento Propio*, CRIES, Buenos Aires.
2. Cientista Político e especialista em assuntos de paz e segurança

internacional, diretor-adjto do Centro de Estudos das Américas e Coordenador do GAPCon (Grupo Analise de Prevenção de Conflitos Internacionais), IH-UCAM; estudante do 7º, período do curso de graduação de Relações Internacionais, IH-UCAM

3. Analise de conjuntura é a analise que parte de elementos estruturais e fixa-se, num determinado momento de uma dada situação política (no caso situação de conflito), para analisar suas múltiplas inter-variáveis (política, econômica, social, internacional) a fim de oferecer quadro analítico que possa ser instrumento de conhecimento e impactos adotados por políticas públicas oriundas dessa convergência entre estrutura e conjuntura.
4. GAPCon, “Haiti, MINUSTAH e o Brasil”, Caderno GAPConflitos I, preparado pelo Grupo de Trabalho II do GAPCon, *Governança Global e Transformações Pós-Conflitos*, coordenados pelo professores Flávio Rocha de Oliveria (USP), Thiago Rodrigues (FASM) e Gilberto Rodrigues (UniSantos) e estudantes da Faculdade Santa Marcelina, SP.
5. O Brasil apenas participou de 12 das 38 Missões de Paz, desde o fim da Guerra Fria, iniciando a sua participação nas Forças Multinacionais da ONU – com mandato coercitivo – a partir de 1999, no Timor Leste (UNAMET). Ao mesmo tempo, o Brasil tem cedido oficiais de suas forças armadas para serviço junto ao Quartel General do HQ/DPKO, em New York.
6. Ver Clóvis Brigagão e Domício Proença Jr. (2002). *Concertação Múltipla – inserção internacional de segurança do Brasil*, Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, pp. 117 e segs.
7. De certa forma, pode-se afirmar que o Brasil foi pressionado a assumir o comando desta missão tanto pelo Conselho de Segurança da ONU, no qual ele havia acabado de ser eleito membro não-permanente (2004) e também pelos países latino-americanos. Retirado do artigo “O que faz o Brasil no Haiti?” de Emir Sader publicado no site www.americaspolicy.org em 23 de junho de 2004.
8. Posição que o país adotou nos anos 90, quando se absteve de apoiar, no âmbito do Conselho de Segurança, o envio de missão multinacional àquele país. A exceção foi a Força Interamericana de Paz (FIP) que ocupou a República Dominicana, em 1965, pelos *marines* dos EUA, em que a presença brasileira deu-se no contexto da política externa

- do regime militar, chamada de *interdependência* ou das *fronteiras ideológicas*.
9. Ver Relatório Brahimi (2000) em www.un.org/peace/reports/peace_operations/
 10. Versão contida no artigo publicado no *Boletín de RESDAL* N° 15, julho 2004.
 11. Sobre os custos das Missões de Paz, deve-se esclarecer que a ONU dispõe de créditos que são resarcidos ao país que despachou tropas para o exterior, o que já foi citado anteriormente.
 12. Retirado do artigo publicado no *Boletín de RESDAL* N° 15, julho 2004.
 13. Composto por entidades como PCB (Partido Comunista Brasileiro); PSOL (Partido Socialismo e Liberdade); PSTU(Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados); PDT (Partido Democrático Trabalhista); PCR (Partido Comunista Revolucionário); PCML (Partido Comunista Marxista-Leninista); CONLUTAS (Coordenação Nacional de Lutas); Refundação Comunista; LUTARMADA (HIP HOP); CENEG (Centro Nacional da Cidadania Negra); Comitê da Palestina; Campanha Estadual contra a ALCA; SINTRASEF (Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal); SINDSPREV(Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social); SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação); SINDJUSTIÇA (Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário); Associação Cultural José Martí, entre outros.
 14. O deputado federal pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade, cuja maioria era anteriormente integrante do PT – Partido dos Trabalhadores), Babá (PSOL-Pará) argüiu essa posição que reflete o pensamento da esquerda brasileira.
 15. Segundo General a comandar a Missão de Paz, assumindo em agosto de 2005. Foi encontrado morto onde residia em 7 de janeiro de 2006 e através de ação para continuar com o comando da Missão, foi escolhido o General José Elito C. de Siqueira, que assumiu em 31 de janeiro de 2006 para mandato de um ano. Este ano, assumiu o General Carlos Alberto dos Santos Cruz que recebeu, por um ano, o comando da MINUSTAH.
 16. Essas percepção é derivada a opinião expressa em editoriais, artigos

assinados e noticiários da imprensa brasileira, em especial, dos jornais *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*, *O Globo* e o *Jornal do Brasil*, entre outros

17. Nota dos Autores: não são dez mil soldados da MINUSTAH, o efetivo atual encontra-se, aproximadamente, em 6.668 militares. A colaboração do Brasil, somando o comando e o contingente da MINUSTAH, são apenas 1.079 soldados e não a maioria.
18. *O Globo*, 24/01/07
19. O CRIES está desenvolvendo, através de Grupo de Trabalho, metodologia que tenha ferramentas próprias e que, juntamente com tantas outras sui-generis contribuições internacionais, metodológicas e instrumentais (técnicas, modelos, etc.), estejam construindo condições de paz, justiça e desenvolvimento.
20. Relato dado pelo Embaixador Paulo Cordeiro, por e-mail, aos autores do artigo.
21. A revista semanal canadense Maclean's, em sua edição de 6 de março de 2006, revela e ressalta a iniciativa brasileira na fórmula 'belga'. (www.macleans.ca).
22. Com 90% dos votos já apurados, René Préval (apoiado pelo partido LAPSWA, Esperança em criollo) alcançara 48.8% dos votos e entre os demais 33 candidatos à Presidência da República o candidato mais próximo foi Leslie Manigat (do partido RDNP - Grupo dos Democratas Nacionais Progressistas) com 11.8%. Faltando apenas 10% dos votos apurados e com grande suspeita de fraude, o Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, teve a idéia do 'Plano Belga': distribuir os votos brancos, cerca de 85 mil, a todos os 34 candidatos, de acordo com o porcentual obtido na votação.
23. Retirado da palestra "Operações de Paz no Haiti" proferida pelo próprio General Heleno, em outubro de 2005, MD, Brasília. www.defesa.gov.br.
24. Conforme entrevista concedida pelo embaixador Juan Gabriel Valdes para o BBC-Brasil, em 04 de fevereiro de 2006, www.bbc.co.uk/portuguese.
25. Idem, www.bbc.co.uk/portuguese. Veja também os sites de www.sipri.org e www.iiss.org.uk

26. Esta atitude vem sendo cultivada desde de agosto de 2004. Missão multidisciplinar de cooperação formada por técnicos da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), dos Ministérios da Saúde e dos Transportes e especialistas da Procuradoria Geral da República e do Tribunal Superior Eleitoral tem estado em Porto Príncipe para desenvolver os projetos. Jornal *O Globo*, 13 de agosto de 2004.
27. Em princípio, o Haiti não disporá de força militar (Exército, Marinha e Aeronáutica) em seu território, como é o caso da Costa Rica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brigagão, Clóvis e Proença Jr, Domício (2002). *Concertação Múltipla – inserção internacional de segurança do Brasil*, Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA.

Boletín de RESDAL Nº 15, julho 2004.

Cordeiro, Paulo, “Haiti, MINUSTAH e o Brasil”, Caderno GAPConflitos I, prefácio.

GAPCon/FKA, “Haiti, MINUSTAH e o Brasil”, Caderno GAPConflitos I, preparado pelo Grupo de Trabalho II do GAPCon, *Governança Global e Transformações Pós-Conflitos*, coordenado pelo professores Flávio Rocha de Oliveria (USP), Thiago Rodrigues (FASM) e Gilberto Rodrigues (UniSantos) e estudantes do *Laboratório de Análise Internacional (LAI)*, da Faculdade Santa Marcelina, SP.

Seminário de Alto Nível sobre a MINUSTAH, Governo do Brasil/MRE-MD, Governo do Canadá/MRE, em Brasília, 5 a 7/02/07 com a presença de autoridades do governo haitiano e de funcionários da ONU à serviço da MINUSTAH.

SITES

www.mre.gov.br

www.defesa.gov.br

www.americaspolicy.org em 23 de junho de 2004.

www.macleans.ca.

www.un.org/peace/reports/peace_operations/

www.bbc.co.uk/portuguese

SUMARIO

Política externa brasileira e o Haiti

O artigo analisa o histórico da crise haitiana desde a subida ao poder de Jean Bertrand Aristide, seus propósitos políticos e a decorrente instabilidade produzida com sua eleição até o desfecho de sua saída do Haiti para o exílio na África do Sul. Passa-se, então, a analisar os antecedentes da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) e sua inserção na vida nacional do Haiti, especialmente referente à atuação para a conquista da democracia, através da eleição presidencial de René Préval. A partir daí, os autores analisam a política externa brasileira, de acordo com seus princípios e agenda, para então lançar luz sobre a situação no Haiti e sua repercussão que traz o Brasil a ocupar o comando militar, pela primeira vez em sua história de participação em Missões de Paz da ONU, encarregado de levar à paz e a segurança ao povo do Haiti.

RESUMEN

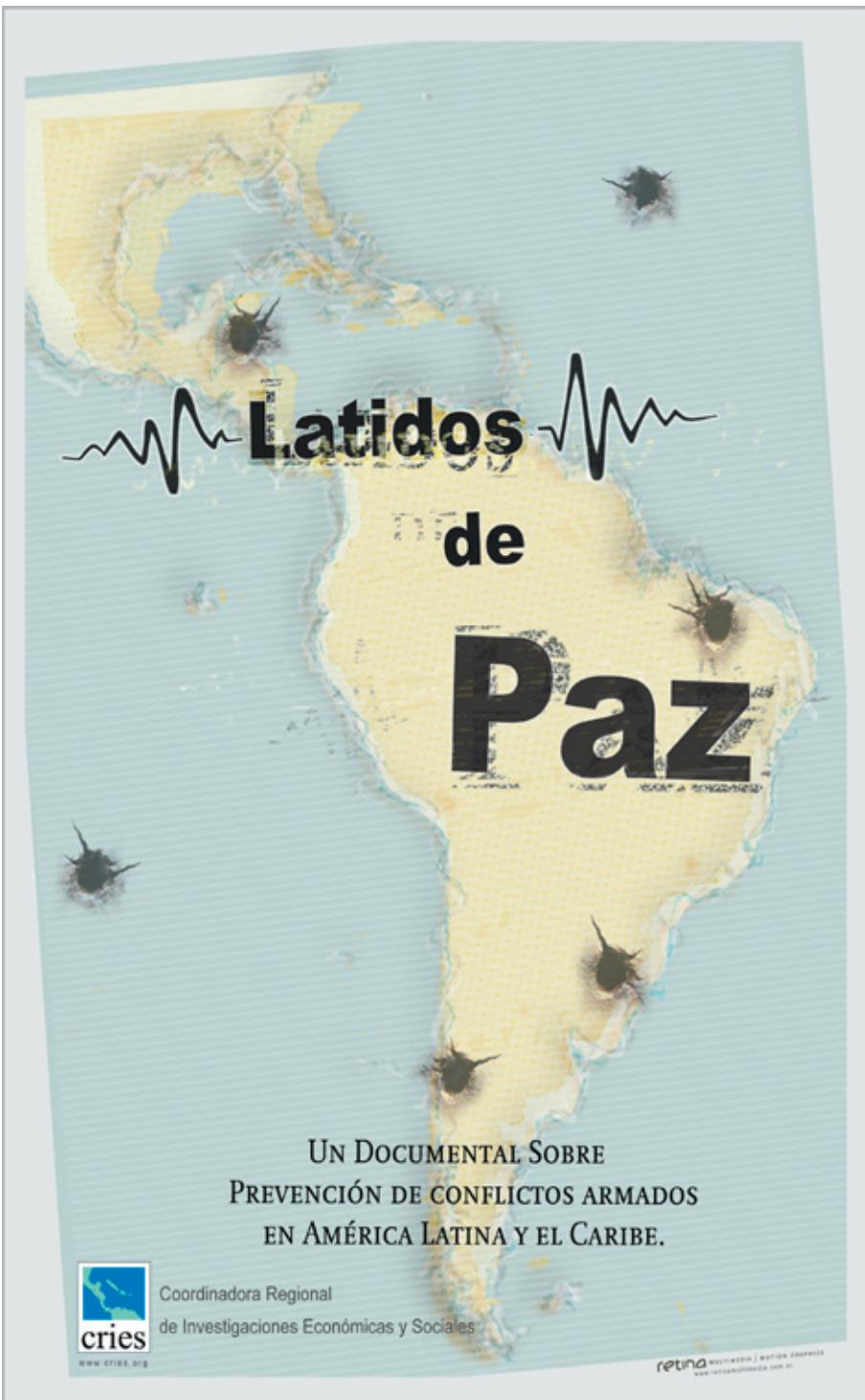
Política externa brasileña y Haití

Este artículo analiza el proceso histórico de la crisis haitiana desde la llegada al poder de Jean-Bertrand Aristide, sus propósitos políticos y la consecuente inestabilidad producida desde su elección hasta el desenlace de su salida de Haití rumbo al exilio en Sudáfrica. Seguidamente, se analizan los antecedentes de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y su inserción en la vida

nacional del país, especialmente en lo referente a la actuación para la conquista de la democracia, a través de la elección presidencial de René Préval. De ahí en adelante, los autores analizan la política externa brasileña, en base a sus principios y agenda, para entonces lanzar luz sobre la situación en Haití y su repercusión, situación que hace que Brasil ocupe, por primera vez en la historia de su participación en Misiones de Paz de la ONU, el comando militar encargado de llevar la paz y seguridad al pueblo de Haití.

ABSTRACT
Brazilian Foreign Policy and Haiti

This article analyzes the historical process of the Haitian crisis since the arrival in power of Jean-Bertrand Aristide, his political agenda and the consistent instability produced from his election to his departure from Haiti to live in exile in South Africa. Afterwards, the authors analyze the backgrounds of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) and its place in the national life of the country, particularly with reference to the efforts to achieve democracy, through the election to the Presidency of René Préval. Then, following an analysis of Brazilian foreign policy based on its principles and agenda, the authors cast some light on the situation of Haiti and its repercussions, as a result of which, for the first time in its long history of participating in UN peace missions, Brazil assumed the military command of the mission to bring peace and security to the people of Haiti.





Canadá en Haití: Aplicando el enfoque ‘3D’ en un Estado frágil¹

Stephen Baranyi

"Haití es el único Estado frágil en las Américas. La prioridad para la política extranjera canadiense es buscar soluciones al problema de los Estados frágiles, un problema que la comunidad internacional tendrá que enfrentar por muchos años... Lo que Canadá quiere hacer aquí es reconstruir el país para que los haitianos puedan vivir bajo el imperio de la ley, en un Estado que pueda proveer la seguridad y la justicia, proteger los derechos humanos, y ofrecer servicios a su pueblo ..."²

SE Claude Boucher
Embajador de Canadá en Haití
2005

"El gobierno estará en Haití por el tiempo necesario para terminar de reforzar los esfuerzos internacionales asumidos con nuestros socios. Nuestro trabajo no está terminado. Canadá estará allí por un plazo indefinido de tiempo.

Tal vez la lección más importante derivada de los pasados esfuerzos [de los donantes] es la necesidad de que los haitianos mismos asuman el liderazgo y la responsabilidad para la implementación de su agenda de desarrollo. El involucramiento de todos los sectores de la sociedad haitiana es la clave para que los haitianos asuman la responsabilidad para su futuro".³

SE Peter McKay
Ministro de Asuntos Extranjeros de Canadá
2006

Introducción

Desde la última intervención internacional en Haití que empezó en febrero de 2004, el gobierno de Canadá ha tomado una gama de iniciativas para apoyar el proceso de estabilización en este Estado frágil. Ha sido un líder en el Grupo de Amigos de Haití. Ha apoyado el despliegue de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) por medios diplomáticos, financieros y humanos. Canadá apoyó la negociación y puesta en práctica del marco de cooperación interino que ha regido la reconstrucción económica y social desde 2004, con varias iniciativas multilaterales y con su cooperación bilateral de US\$ 80 millones por año. Jugó un papel en la organización de las elecciones presidenciales y legislativas a inicios de 2006, y apoyó el reconocimiento del Presidente Préval como vencedor en el primer turno de los comicios.⁴

La política y las prácticas canadienses en Haití tienen profundas raíces históricas, y se basan en múltiples intereses de índole doméstico-político e internacionales. Sin embargo, hoy en día estas prácticas se enmarcan dentro del discurso sobre 'Estados frágiles' que ha orientado aspectos de la política exterior de Canadá y de otros gobiernos occidentales en los últimos años, desde los eventos del 11 de septiembre de 2001. Se trata de una creciente preocupación con el fenómeno de

los Estados ‘frágiles’ y ‘fallados’ y los problemas que éstos pueden agravar: desde los conflictos armados hasta la proliferación del crimen organizado y del terrorismo internacional, en los vacíos generados por el debilitamiento de la presencia estatal.⁵ La identificación de los Estados frágiles como una amenaza a la seguridad de los EEUU, en la Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense del 2002, fue un momento clave en la ascendencia de este discurso.⁶ Esta declaración elevó el perfil del trabajo sobre los Estados frágiles que varios donantes estaban haciendo en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, pero al mismo tiempo complicó su esfuerzo de proteger la cooperación del muy fuerte impulso geopolítico desde 11-S.⁷

La política canadiense refleja estas dos tendencias. En Canadá se ha fortalecido un conjunto de mecanismos para responder a estas ‘amenazas’ bajo el concepto de 3D: o sea la combinación de mecanismos diplomáticos (D1), de defensa (D2) y de desarrollo (D3) en una estrategia coordinada a nivel global y en países prioritarios. Se han aumentado los gastos de la Agencia de Desarrollo Internacional (ACDI) en cuatro Estados frágiles prioritarios: Afganistán, Haití, Iraq y Sudan. Se ha aumentado el presupuesto y la capacidad de despliegue rápido de las Fuerzas Armadas canadienses, especialmente en Afganistán. En el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional (MAECI) se ha creado el Grupo de Trabajo para la Estabilización y la Reconstrucción (GTSR en francés, START en inglés) para coordinar los esfuerzos estatales en este ámbito. En 2005 el Gobierno otorgó un presupuesto anual de casi US\$ 80 millones al GTSR, lo cual representa una quintuplicación del presupuesto del MAECI en estos temas.⁸

Este discurso ha desatado fuertes debates en Canadá. Varios parlamentarios, ONG y periodistas han cuestionado la estrategia de Canadá particularmente en Afganistán, argumentando que está dominada por las prioridades militares de la OTAN y de EEUU en particular. Algunos temen que la actuación del Equipo de Reconstrucción Provincial canadiense en Kandahar está borrando las importantes demarcaciones clásicas entre las actividades militares, humanitarias y de desarrollo.⁹ Una importante plataforma de ONG canadienses, el Consejo canadiense de cooperación internacional (CCIC), plantea esta crítica en términos más amplios. Sugiere que el discurso sobre Estados frágiles pone demasiado énfasis en la debilidad de las instituciones estatales

como la principal causa de fragilidad en ciertos países del Sur, y privilegia las intervenciones como respuestas a estos problemas. CCIC, el North-South Institute y otros se preocupan por la aparente subordinación de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) en los procesos de coordinación tipo 3D. Cuestionan la eficacia de los altos gastos de cooperación canadiense en países como Afganistán, Haití, Iraq y Sudan. También argumentan que los intereses geopolíticos son los factores que realmente motivan la actuación occidental en estos países.¹⁰

Aunque la política de Canadá en Haití no haya provocado tantas polémicas, el análisis de esta experiencia ofrece otra oportunidad para examinar cómo el enfoque 3D funciona en la práctica.¹¹ En su trabajo pionero sobre la práctica actual de Canadá en Haití, Yasmine Shamsie divide esta política en tres grandes áreas: la promoción de la democracia, el desarrollo socio-económico, y la seguridad.¹² Hay otras dimensiones importantes de las relaciones entre Canadá y Haití, por ejemplo el intercambio cultural, la migración y la ayuda humanitaria. Sin embargo no vamos a examinar estos aspectos porque coincidimos con la autora en que sus tres categorías cubren los aspectos más pertinentes de las actuales relaciones canado-haitianas, desde la óptica de la política en los Estados frágiles. Nuestra ponencia retoma el análisis de Shamsie en cada ámbito y agrega detalles sobre los últimos acontecimientos. Entre éstos se destaca la publicación de un importante informe sobre la política de Canadá en Haití, elaborado por la Comisión parlamentaria sobre los Asuntos Exteriores y el Desarrollo International (SCFAID).¹³ Sobre esta base, nuestro estudio saca un nuevo balance del enfoque canadiense en Haití, y discute su pertinencia para el más amplio debate sobre la actuación canadiense en los Estados frágiles.

Tres interrogantes orientan nuestro análisis:

1. ¿Cómo se puede caracterizar la esencia del enfoque actual canadiense en Haití, el Estado frágil prioritario para Canadá en el Hemisferio?
2. ¿Cómo se compara la práctica a los objetivos de Canadá en Haití, y a ciertas normas que Ottawa está abogando a nivel internacional —en particular la gobernabilidad democrática, la justicia y la seguridad, el desarrollo sostenible y la debida rendición de cuentas?

3. ¿Cuáles son las implicaciones de la actuación canadiense en Haití para sus más amplias políticas y prácticas en los Estados frágiles?

Gobernabilidad democrática

En su análisis, Shamsie observa que la promoción canadiense de la democracia en Haití emergió como una prioridad a inicios de la década pasada, durante el golpe militar en contra del primer gobierno del Presidente Aristide. Canadá mantuvo su posición a favor de un retorno incondicional del Sr. Aristide hasta que este se concretó en 1994. Apoyó la labor inicial del re establecido gobierno democrático, a través de las misiones de la ONU y de la OEA, y por canales bilaterales. Esto se expresó en proyectos de apoyo a instituciones estatales claves como la nueva Policía Nacional de Haití y a organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo de mujeres y de derechos humanos. Todo esto se enmarcó dentro del activismo diplomático canadiense a favor de los instrumentos inter-Americanos para la defensa y la promoción de la democracia, cuya máxima expresión se codificó en la Carta Democrática adoptada en el 2001.

Cuando la crisis política haitiana se agudizó en 2003, Canadá mantuvo una posición oficial a favor de una salida pacífica y constitucional al conflicto. Canadá formó parte de las delegaciones que promovieron las propuestas de CARICOM casi hasta el último momento en febrero del 2004. Sin embargo durante los últimos días previos a la salida del Presidente Aristide, Canadá se juntó a EEUU y Francia en su oposición al despliegue de fuerzas de la ONU para estabilizar la situación con el Sr. Aristide en Haití. En la noche del 28-29 de febrero, Canadá envió tropas de reacción rápida para estabilizar la situación en la capital. No condenó el avance militar de los insurgentes. El día 29, una vez salido el Presidente Aristide, Canadá apoyó la autorización de la Fuerza Multinacional de Intervención (MIF) de parte de la ONU y puso sus tropas bajo el mando de esa operación. Para mediados de marzo, Canadá tenía 550 efectivos militares en la MIF.

Shamsie sugiere que las acciones canadienses en el momento más agudo de la crisis son incompatibles con los principios que Canadá

estaba promoviendo en la OEA, particularmente con la defensa de la democracia en el Hemisferio. Otros han sugerido que las acciones de Canadá también deslegitimaron su campaña a favor de la responsabilidad de proteger (R2P), cuyos criterios hubieran descartado la opción de una intervención militar en ese momento.¹⁴ Lo claro es que Canadá optó por una postura basada en la *realpolitik* —o sea en el cálculo de que la mejor manera de tener alguna influencia en un escenario dirigido por EEUU y Francia, era de integrarse al proceso desde el inicio.¹⁵ Desde luego, no ha habido mucho apetito en Ottawa para discutir estos acontecimientos. Esta tendencia fue claramente confirmada por el informe de la Comisión SCFAID en diciembre del 2006.¹⁶

Una vez estabilizada la situación desde el punto de vista militar, el compromiso canadiense con la democracia y la constitucionalidad en Haití “resurgió con vigor”, en las palabras de Shamsie. Canadá se enmascró en el establecimiento del Gobierno de Transición, abogó por la organización de nuevas elecciones en 2005, e invirtió bastante recursos para apoyar las instituciones involucradas en este proceso. En base de los USD 145 millones prometidos para Haití en julio 2004, Canadá apoyó las siguientes actividades en el ámbito de la gobernabilidad democrática.

Tabla 1:
Apoyo de Canadá a la democratización en Haití, 2004-06 (USD)¹⁷

Socios directos	Actividades	Montos
PNUD	Organización proceso electoral	13.6 M
Agencias ONU	Vigilancia proceso electoral	5.6 M
Élections Canada	Misiones de observadores	4.4 M
Fonds Kore Famn II	Participación política de mujeres	3.2 M
Réseau Liberté y Alternatives	Cobertura mediática responsable	1.6 M
Centre National d'Observation des Elections y Conseil Electoral	Preparación y observación electoral	0.4 M
Total		28.8 M

El total de estos aportes cuenta por casi 17% de la cooperación canadiense con Haití durante ese período.¹⁸ Esto no incluye los aportes de Canadá en los ámbitos de la seguridad pública y la justicia, que se examinarán más adelante.

Un análisis riguroso de estos aportes tendría que descansar en una evaluación de cada proyecto, y de su aporte a los resultados de las elecciones en 2006. Sin embargo ya podemos ofrecer algunas observaciones generales. Primero, a pesar del inicio inconstitucional de la intervención apoyada por Canadá en febrero 2004, Canadá contribuyó mucho a la recuperación del proceso democratizador en 2005-06. Y no obstante el argumento común de que Canadá y algunos otros actores internacionales mostraron demasiada prisa al presionar para elecciones a cualquier costo en 2005, hay que reconocer que las elecciones presidenciales y legislativas del 2006 fueron limpias, y resultaron en un gobierno pragmático dispuesto a negociar proyectos legislativos serios con una Asamblea Nacional bastante representativa.

Segundo, Canadá dirigió sus recursos hacia a un conjunto de instituciones para reconstruir el tejido democrático del país. Algunas de sus iniciativas, por ejemplo para promover la participación política de las mujeres, fueron bastante innovadoras. Pero llama la atención el desequilibrio entre la importante inversión en las instituciones multilaterales y canadienses, comparado a la poca inversión en instituciones nacionales como el Consejo Electoral. En su informe sobre Haití, la Comisión parlamentaria canadiense SCFAID observó muy bien que un desafío pendiente es consolidar las instituciones electorales desde la esfera nacional hasta la esfera local, donde se experimentaron elecciones inéditas en diciembre del 2006. Otro desafío pertinente es el de apoyar el desarrollo de la Asamblea Nacional y de sus comisiones temáticas. Y finalmente, es importante apoyar el desarrollo de la sociedad civil y su capacidad de interlocución con el Estado. Según la Comisión parlamentaria canadiense, todas estas áreas deberían ser objeto de apoyos canadienses a largo plazo.¹⁹

Seguridad y justicia

A la par de su presencia militar dentro de la MIF, Canadá apoyó enérgicamente el establecimiento de MINUSTAH en junio del 2004, para

tener un marco más legítimo, con la participación protagónica de países latinoamericanos como Brasil y Chile, para la estabilización en Haití. Con el despliegue de MINUSTAH, Canadá reorientó gradualmente su presencia para dar prioridad al componente policial de la Misión. Ya para 2005, Canadá llevaba la jefatura del componente UNPOL, y tenía casi 100 agentes de policía canadienses desplegados en el terreno.

Tabla 2:
**Apoyo de Canadá a la seguridad y la justicia en Haití,
 2004-06 (USD)²⁰**

Socios directos	Actividades	Montos
MINUSTAH	100 observadores de Canadá	20.8 M
PNUD	Reforma penal	4 M
Francophonie	Reforma judicial	4 M
Fonds d'Appui Justice et Droits Humains	Apoyo a organizaciones de la sociedad civil	4 M
Police Nationale d'Haiti	Elaboración Plan Estratégico	0.3 M
Total		33.1 M

Mientras tanto, en 2004 la ACDI decidió apoyar la elaboración de un plan de desarrollo estratégico de la Policía Nacional de Haití. También optó por apoyar a una serie de iniciativas en el sector de la justicia, que se detallan en la Tabla 2. Estas actividades se sumaron a aproximadamente 19% de la cooperación canadiense con Haití en 2004-2006.

Según Shamsie: “Aunque la asistencia policial de Canadá ha sido importante, su impacto ha sido disminuido por las serias deficiencias de la PNH y de MINUSTAH.”²¹ Por una parte, la corrupción de la Policía Nacional y su responsabilidad por serias violaciones de los derechos humanos durante los años 2004-05 en particular, generaron cuestionamientos con respecto a la cooperación internacional en este ámbito. Por otra parte las prácticas de MINUSTAH, por ejemplo el fracaso de sus iniciativas de desarme y el uso excesivo de la fuerza por parte de ciertas unidades militares de MINUSTAH, generan cuestionamientos acerca del apoyo canadiense a MINUSTAH en el área de seguridad. Finalmente, Shamsie sugiere que el resurgimiento del discurso sobre la reconstitución de las Forces Armées d’Haïti (FADH), y la falta de debate público serio sobre qué clase de fuerzas de seguridad Haití

necesita realmente, también debilitan los esfuerzos para construir un modelo de seguridad democrática en el país.

Los recientes informes de organismos no gubernamentales sustentan estas observaciones.²² Es cierto que el balance de la cooperación canadiense e internacional en el ámbito de la seguridad, durante el período 2004-06, no es alentador. También preocupa el hecho de que no se hayan apoyado evaluaciones rigurosas sobre la cooperación de Canadá en este ámbito tan delicado.

No es demasiado tarde para promover iniciativas que puedan alimentar los procesos de cambio y de aprendizaje necesarios en este sector. La elección de un gobierno legítimo y capaz en Haití, está sentando bases para un nuevo enfoque en este sector. En agosto de 2006, el Gobierno de Haití y el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaron un nuevo “Plan de Reforma de la PNH”. Este plan recoge mucho de los elementos planteados en el Plan Estratégico elaborado con el apoyo de Canadá, y ofrece un marco integral para la depuración y transformación de la PNH en los próximos cinco años. En octubre del 2006, el Gobierno y la ONU también acordaron un nuevo plan para el desarme y la reinserción comunitaria de civiles ilegalmente armados, tanto como un nuevo marco estratégico para la reforma judicial a largo plazo. Cada uno de estos planes ofrece aperturas para la consulta genuina con partes interesadas en Haití. Además, se han notado cambios en la actuación de MINUSTAH, durante los últimos meses, que parecen prometedores para el establecimiento de un nuevo equilibrio entre el protagonismo internacional y nacional —y el uso de la fuerza, la negociación y la participación— en este área.

En este contexto, el Gobierno de Canadá decidió apoyar el reforzamiento de la Inspection Générale, la unidad crucial para la efectiva depuración de la PNH. También decidió apoyar el nuevo programa de desarme y reinserción patrocinado por la ONU. Además está considerando apoyar la creación de una real Academia de Policía para capacitar a altos cuadros, varios proyectos de reforma penitenciaria y judicial, y la extensión de la presencia de 100 observadores policiales canadienses en MINUSTAH más allá de febrero del 2007.²³

Todas estas actividades parecen importantes y apropiadas. Están claramente alineadas con las recomendaciones pertinentes en el informe que

la Comisión parlamentaria SCFAID presentó en diciembre del 2006. Pero dado los fracasos experimentados en el pasado y la persistencia de obstáculos endógenos y exógenos, surgen varias interrogantes. ¿Qué pueden hacer Canadá y MINUSTAH, para ampliar la voluntad política nacional de caminar adelante con las profundas reformas a la Policía, a los sistemas judicial y penitenciario, y con el desarme —todos necesarios para la seguridad democrática? ¿Cómo y quiénes evaluarán los avances y dificultades de reforma en cada una de estas instituciones? ¿Cómo se podrían ampliar los espacios de participación y monitoreo social en estos procesos, en Canadá y especialmente en Haití?

Desarrollo económico y social

Como complemento a sus iniciativas diplomáticas y su apoyo a la democratización y la seguridad, Canadá ha invertido bastantes recursos en la reactivación económica. La base estratégica de estos aportes es el Marco de Cooperación Interino (CCI), negociado entre el Gobierno de Transición y la comunidad internacional en 2004. Canadá invirtió recursos significativos para asegurar la participación del Estado y de ciertos actores sociales haitianos en la redacción del CCI. Proporcionó apoyos técnicos en áreas clave como la equidad entre géneros. Desde entonces, ha orientado buena parte de su cooperación a la puesta en práctica del CCI. Las principales líneas de apoyo dentro de este marco se pueden apreciar en las siguientes tablas.

Tabla 3:
**Apoyo de Canadá al desarrollo económico en Haití,
 2004-06 (USD)²⁴**

Socios	Actividades	Montos
DID (de Québec)	Cooperativas de crédito	12 M
Oxfam-Québec	Rehabilitación ecosistemas en Artibonite	8 M
Consortio de ONGs canadienses	Proyectos de cooperación voluntaria	6.2 M
Oxfam-Québec	Desarrollo agroforestal en Nippes	4.9 M

Fonds développement et emplois	Creación de empleos sostenibles	4 M
Hydro Québec	Hydroelectricidad en Jacmel	3.9 M
UN FAO	Desarrollo local en Marmelade	3.8 M
Ministère de Planification	Apropiación nacional del CCI	3.1 M
PNUD	Gobernabilidad local en el Noreste	2.9 M
ONGs de la diáspora haitiana	Cooperación económica	1.1 M
Total		65.2 M

Tabla 4:
**Apoyo de Canadá al desarrollo social en Haití,
 2004-06 (USD)²⁵**

Socios	Actividades	Montos
Fonds Santé éducation	Educación para la salud	15.2 M
UNFPA y UNICEF	Lucha contra la mortalidad materna e infantil	6.6 M
CCISD y CECI (de Canadá)	Lucha contra el SIDA	5.8 M
CAC y Université d'Ottawa	Educación integral en Artibonite	4 M
Fondation Paul Gérin-Lajoie (Canadá)	Educación básica en Artibonite	4 M
Fonds Local d'Opérations d'Urgence	Proyectos de impacto rápido	4 M
Total		39.6 M

Además de estos apoyos directos, Canadá también transfirió USD 12.7 M al Gobierno de Haití a inicios de 2005 para cancelar sus pagos atrasados con el Banco Mundial. Canadá también asumió el pago de USD 2.6 M que Haití necesitaba para ingresar al Banco de Desarrollo del Caribe. Aun sin considerar estos últimos dos aportes, las contri-

buciones de Canadá al desarrollo socioeconómico de Haití, cuentan por casi 62% de su cooperación en este Estado frágil.

Sin embargo, según Shamsie, es poco probable que esta cooperación se traduzca en una reducción de la pobreza en Haití. Esencialmente, su argumento es que la cooperación canadiense en los ámbitos económico y social está mal dirigida, dado las grandes necesidades de desarrollo rural en el país. O sea, al enfocar las contribuciones del sector privado, de la diáspora y de la maquillas, Canadá y el CCI están reproduciendo las tendencias de desarrollo excluyentes que han tipificado la historia económica del país. Al ignorar el sector agrario, se está perpetuando la marginalización de la principal fuente de ingreso para 80% de la población viviendo en la pobreza.²⁶

Esta crítica es importante, pero no parece ser totalmente justa. Como se puede apreciar en las tablas 3 y 4, la cooperación de Canadá tiene importantes componentes de apoyo al desarrollo en zonas rurales, especialmente en Artibonite, Jacmel y Nippes. La cooperación mediante la diáspora es muy limitada en términos cuantitativos. La cooperación canadiense no apoya ninguna iniciativa en las maquillas. Sin embargo, cabe notar que la Comisión SCFAID también sugirió, en su informe de diciembre 2006, que Canadá debería trabajar con el nuevo gobierno de Haití para poner más énfasis en la generación de más empleos sostenibles para los pobres, más desarrollo sostenible en las áreas rurales, y más empoderamiento para las mujeres en particular. Cabe notar que no obstante la crítica de Shamsie, el SCFAID también recomendó que Canadá ayude a promover un clima más favorable a la inversión privada en Haití.²⁷

No tan casualmente, el Gobierno Préval-Alexis también ha planteado la necesidad de reorientar la estrategia de desarrollo y el marco de cooperación hacia el desarrollo rural y agrario, tanto como la generación sostenible de empleos. El proceso de consulta para el documento de estrategia de reducción de pobreza (DSRP/PRSP), que tiene que generar un documento en julio del 2007, podría dar más prioridad a los sectores y las zonas prioritarios. Con este proceso en mente, se pueden plantear dos interrogantes para la cooperación canadiense: ¿Qué podría hacer para apoyar la preparación participativa de una estrategia de desarrollo más adecuada durante los próximos meses? ¿Canadá logrará adaptar su programación a las prioridades que surgirán

de este proceso —por ejemplo mediante más apoyo al desarrollo rural y agrario en particular, y la canalización de una parte más importante de su cooperación directamente a instituciones nacionales y locales, sin pasar por los intermediarios canadienses y multilaterales tan visibles en la cartera actual?

Conclusiones preliminares

Volviendo a la cita inicial del Embajador canadiense en Haití, si bien es claro que Haití no es el único Estado frágil en las Américas, parece que es el caso prioritario para Canadá en el Hemisferio. Y volviendo a las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, también citadas en la introducción, parece que Canadá se dio cuenta de que su compromiso no puede ser efímero, y que éste tiene que descansar en la apropiación del proceso por los sujetos nacionales.

Este breve estudio nos da algunos elementos para evaluar la veracidad de estas impresiones. Con respecto a la primera interrogante planteada en la introducción, las prácticas documentadas en el estudio sugieren que el enfoque actual canadiense en Haití el tiene las siguientes cuatro características esenciales. El enfoque canadiense es:

- 1. Activista pero respetuoso del protagonismo nacional y del multilateralismo:** Canadá ha sido activo en la promoción de un manejo realmente multilateral de la estabilización en Haití, respetuoso de la necesidad que Haití tiene de recuperar su soberanía y activo en su apoyo al ejercicio de ese derecho fundamental, por ejemplo a través del apoyo financiero otorgado para la apropiación nacional del CCI.
- 2. Comprometido a corto y a mediano plazo:** En los últimos años Haití se ha convertido en el segundo más importante socio de la cooperación canadiense, después de Afganistán. Los fondos desembolsados durante 2004-06 excedieron los fondos prometidos en 2004. El compromiso anunciado en la conferencia de donantes en julio de 2006, de que Canadá iba a seguir otorgando más de USD 75 millones anualmente a Haití hasta 2011, es una importante señal de compromiso a mediano plazo. La declaración hecha por la Comisión parlamentaria SCFAID en diciembre del 2006, de que “apoya fuertemente el compromiso de financiamiento multianual

para la reconstrucción y el desarrollo en Haití”, refleja el grado de apoyo que este enfoque tiene en el Parlamento.

3. **Adaptativo, integral y innovador:** Canadá desplegó tropas para la primera y controversial fase de estabilización en 2004, pero pronto traspasó estas funciones a países del Sur y se concentró en otras dimensiones del proceso. Desde entonces, ha desarrollado una estrategia equilibrada de apoyo a la democratización, la seguridad y la justicia, y el desarrollo económico y social. Algunas de sus iniciativas han sido innovadoras, por ejemplo la creación de un fondo para promover la participación política de las mujeres.
4. **Poco riguroso en sus esfuerzos para sacar lecciones de estas experiencias:** A pesar de su extensa cooperación y de su compromiso para promover el aprendizaje en foros como el Comité para la Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Canadá ha hecho poco para evaluar su cooperación en Haití, o para promover procesos de monitoreo social.

Este análisis nos permite concluir que hay esperanzas de que Canadá pueda superar ciertas tendencias preocupantes que han marcado la actuación occidental en varios países frágiles. Cuatro puntos merecen atención especial desde esta óptica. Primero, no obstante las críticas de CCIC a respecto, nos parece que la estrategia de cooperación canadiense en Haití está basada en un análisis bastante sólido del pasado y de las condiciones actuales. Concretamente, está basada en un análisis canadiense franco de los errores cometidos en la década del 1994-2003; en el Marco de Cooperación Interino —lo cual también tiene un análisis bastante sólido de los desafíos para el desarrollo en Haití; y en documentos más especializados como el Plan de Reforma de la PNH, lo cual también lleva un análisis franco de las fallas de las reformas anteriores. Estos son ejemplos de cómo Canadá está tratando de poner en práctica dos principios de la cooperación efectiva codificados por el CAD: el principio del buen análisis del contexto, y el principio de la coordinación de esfuerzos de análisis y planificación con los socios de la cooperación.²⁵

Segundo, la cooperación de Canadá en Haití no privilegia ni el Estado ni el área de seguridad. Por ende, es una excepción a la tendencia observada por el CCIC en los Estados frágiles. Desde el 2004, aproxi-

madamente el 62% de la cooperación canadiense ha sido dirigida al desarrollo económico y social —mediante iniciativas con comunidades, agencias estatales y el sector privado. Ahora bien, dentro de las áreas de gobernabilidad democrática, seguridad y justicia, se puede notar un énfasis en el reforzamiento de las instituciones estatales —a pesar de que buena parte de esta cooperación parece quedarse con la agencias multilaterales y canadienses que la administran. Las interrogantes planteadas anteriormente, sobre la posibilidad de canalizar más cooperación directamente a instituciones estatales haitianas, y a instituciones de la misma sociedad civil, siguen siendo pertinentes. Pero dado las persistentes dificultades con la capacidad absorbativa por instituciones nacionales en Haití, suponemos que no hay respuestas fáciles a estas interrogantes. Allí vemos cómo los otros principios de la ayuda efectiva, cómo el reforzamiento de las instituciones nacionales, son difíciles de implementar en ciertas sociedades frágiles.

Tercero, en su análisis de la política canadiense en varios Estados frágiles, CCIC sugiere que el modelo de la coordinación que las agencias estatales canadienses han adoptado en Haití es más deseable que el modelo de integración adoptado en Afganistán. Es cierto que el enfoque adoptado en Haití parece ser más exitoso hasta el momento, aunque las enormes diferencias contextuales en los dos países pesan mucho sobre los distintos resultados obtenidos hasta ahora. Sin embargo, nuestro estudio pone en duda el supuesto en ciertos círculos gubernamentales canadienses de que el “modelo Afgano” es más eficaz que la “coordinación laxa” en Haití. Esta cuestión debería ser objeto de un análisis comparativo mucho más riguroso en el futuro.

Finalmente, CCIC sugiere que es “demasiado temprano para evaluar los métodos usados o sus resultados en Haití.”²⁸ En contraste, la Comisión SCFAID enfatiza la necesidad de evaluar los impactos de las enormes inversiones canadienses e internacionales en Haití. Su primera recomendación es que el gobierno de Canadá debería presentar un informe anual al Parlamento sobre las inversiones canadienses y sus resultados comparados a nuestros objetivos en el país. Su segunda recomendación pide un informe a mediados del 2007, cuando termine la vigencia del Marco de Cooperación Interino, con “detalles concretos sobre los resultados de la cooperación canadiense en Haití, en base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ...”²⁹

¿Quién tiene razón en este debate? Tal vez ambas partes pero ninguna completamente. O sea, hay ciertos resultados que se podrían evaluar de manera seria en 2007, tal como lo sugirió la Comisión SCFAID. Pero los estándares de rendición de cuentas planteados por la Comisión tendrán que ser adaptados a la cooperación en un Estado frágil: por ejemplo, a pesar de su importancia intrínseca, nos parece que los criterios derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sólo deberían formar parte de los criterios usados para evaluar la cooperación en Haití, especialmente durante los primeros tres años de esta etapa. Dentro de éstos parámetros, se podría evaluar una muestra representativa de proyectos apoyados por Canadá, y vincular sus resultados a nivel micro con los resultados a nivel macro esperados por Canadá y sus socios en Haití.

Ahora bien, si queremos generar evaluaciones útiles para la gama de partes interesadas (“stakeholders” en inglés), deberíamos reflexionar sobre cómo se podría vincular evaluaciones de la cooperación canadiense desde el exterior, con evaluaciones de la cooperación como un proceso entre sujetos nacionales e internacionales —desde el interior. ¿Cómo se podría articular esfuerzos de rendición de cuentas canadienses con la rendición de cuentas a nivel de la Asamblea Nacional en Haití? ¿Y cómo se podrían vincular estas evaluaciones bilaterales con evaluaciones multilaterales, por ejemplo en el marco de la Comisión de la ONU para la Consolidación de la Paz —si ésta adopta a Haití como país prioritario en el 2008? Estos son algunos de los desafíos pendientes para que mejoremos nuestro aprendizaje en Haití y en otros contextos complejos.

NOTAS

1. Un borrador de este artículo fue presentado en la conferencia “Re-pensando el Gran Caribe en el Siglo XXI”, Universidad de la Habana, Cátedra del Caribe, 5-8 diciembre 2006. El North-South Institute agradece el apoyo de Foreign Affairs and International Trade Canada para esa conferencia y para la producción de este número especial de Pensamiento Propio.

2. Tomado de sitio de la Cancillería de Canadá en octubre 2006: www.international.gc.ca. El autor de esta ponencia es responsable por la traducción de esta y las otras citas aquí incluidas.
3. Declaraciones hechas a la Comisión parlamentaria de Asunto Exteriores y Desarrollo International, en mayo del 2006. Ver House of Commons Canada (2006). *Canada's International Policy Put to a Test in Haiti. Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development*. Ottawa: House of Commons. Disponible en www.parl.gc.ca.
4. Ver el sitio www.international.gc.ca para más información.
5. Para un análisis de este discurso, ver Woodward, Susan, Doornbos, Martin y Roque, Silvia (2006). *Failing States or Failed States? The Role of Development Models*, Madrid: FRIDE.
6. Government of the United States of America (2002). *United States National Security Strategy 2002*. Washington, DC: White House.
7. Para dos análisis preliminares de esta problemática, ver Baranyi, Stephen (2005) “Fragile States and Sustainable Peacebuilding” Ottawa: North-South Institute y Baranyi, Stephen y Powell, Kristiana (2005) “Bringing Gender Back into Canada’s Engagement in Fragile States.” Ottawa: North-South Institute. Estos problemas serán objeto de varios análisis más detenidos en el *Canadian Development Report 2008* de NSI. Ver: www.nsi-ins.ca.
8. Government of Canada (2005). *Canada's International Policy Statement*, Ottawa: Government of Canada y Foreign Affairs and International Trade Canada (2006) “Mobilizing Canada’s Capacity for International Crisis Response. A Briefing to the Canadian Peacebuilding Coordinating Committee.
9. Regehr, Ernie (2006). “Canada in Afghanistan: Considerations for a Parliamentary Debate.” Ver www.ploughshares.ca.
10. CCIC (2006). “Failures of the ‘Failed States’ Framework” y “The Whole-of-Government Approach in ‘Fragile States’.” Ver www.ccic.ca. El North-South Institute ya había señalado estos problemas, por ejemplo en Baranyi, Stephen (2005). “Canada and the Peace & Security Pillar of the Millennium Declaration”, *Canadian Development Report 2005*, Ottawa: NSI.

11. Según el índice de fragilidad publicado por una importante revista estadounidense, Haití estaba dentro de los diez Estados más frágiles del mundo en 2006. Ver *Foreign Policy*, May/June 2006.
12. Shamsie, Yasmine (2006). “It’s not just Afghanistan or Darfur: Canada’s Peacebuilding Efforts in Haiti.” En Andrew Cooper and Dane Rowlands, eds. *Canada Among Nations*. Ottawa: Carleton University Press.
13. House of Commons Canada (2006), op.cit.
- 14 . Véase Baranyi, Stephen (2005). “What Kind of Peace is Possible Post-9/11?” Ottawa: North-South Institute. Disponible en www.nsi-ins.ca.
15. Antes de caer en un purismo normativo sobre este asunto, cabe recordar que muchos de los países que tomaron el liderazgo de MINUSTAH algunos meses después, lo hicieron bajo una lógica parecida, aunque por supuesto dentro de un esquema multilateral más legítimo. Ver el artículo de Brigagao y Fernandes.
16. House of Commons (2006) op. cit: 2. El informe dice: “Aunque el comité reconoce los errores de las intervenciones internacionales en años pasados, incluyendo las controversias suscitadas por el papel de Canadá, apuntamos un futuro de solidaridad con el pueblo de Haití y su recién elegido gobierno ...”
17. Datos tomados de ACDI (2006). “Projets opérationnels. Programme de coopération canadienne en Haïti.” Documento no publicado. Ottawa/Port-au-Prince. Ver siguiente nota sobre cálculos.
18. Calculado en base del total de todos los desembolsos indicados en las cuatro tablas de este estudio, o sea de USD 166 M. Este total NO equivale exactamente al total final de los desembolsos calculados por la ACDI por 2004-06, lo cual se suma a USD 160 M. Datos recibidos de funcionarios de la Dirección General de las Américas, ACDI, 28 febrero de 2007.
19. House of Commons (2006), op. cit. Para un estudio más profundo del persistente déficit democrático en Haití, ver Jadotte, Hérard y Pierre, Yves-François (2006) “Haïti: Quelle sorte de paix est possible? Gouvernance démocratique locale et construction d'une paix durable.” Port-au-Prince: Université de Notre Dame d’Haïti. Disponible en www.nsi-ins.ca.

20. ACDI (2006), op.cit.
21. Shamsie (2006), op.cit: 19.
22. International Crisis Group (2006). “Haiti: Security and the Reintegration of the State.” Brussels/Port-au-Prince. Action Aid (2006). “MINUSTAH: DDR and Police, Judicial and Correctional Reform in Haiti.” London/Port-au-Prince.
23. Entrevistas con funcionarios de Canadá en Port-au-Prince, septiembre 2006, y Ottawa, noviembre 2006 y Ministère des Affaires Étrangères (2007). “Le Canada annonce une importante contribution à deux projets cruciaux visant à renforcer la sécurité en Haïti.” Ottawa.
24. ACDI (2006). Gran parte de estos fondos se desembolsarán entre 2005 y 2010.
25. Ibid.
26. Shamsie (2006), op.cit.: 10-17.
27. House of Commons (2006), op.cit: 20-22.
28. CCIC (2006), op.cit.: 5.
29. House of Commons (2006), op.cit.: 11.

RESUMEN

Canadá en Haití: Aplicando el enfoque ‘3D’ en un Estado frágil

Este documento analiza las prácticas de Canadá en Haití entre 2004 y 2007, dentro del contexto de las prácticas occidentales en estados frágiles. En el ámbito del desarrollo de la democracia, sugiere que si bien es cierto que Canadá contribuyó significativamente a los resultados positivos de las elecciones de 2006, sigue en pie el desafío de lograr una democratización más profunda. En el ámbito de la seguridad y la justicia, sugiere que aunque los resultados obtenidos hasta la fecha son de mucha menor relevancia, la asistencia de Canadá al desarme y a la reforma de la policía podría contribuir al éxito de la nueva propuesta del gobierno de Préval-Alexis. En cuanto al desarrollo socioeconómico, el autor sostiene que si bien los logros obtenidos también han sido moderados, la formulación participativa de una estrategia de reducción

de la pobreza en 2007 podría generar un enfoque más sostenible, con mayor énfasis en la agricultura y el empleo.

El autor concluye que la postura relativamente progresista que adoptó Canadá en Haití, al menos desde su polémica actuación durante la intervención de febrero de 2004, podría servir de modelo para mejorar las prácticas occidentales en estados frágiles. Aún así, está de acuerdo en que la actuación canadiense debe someterse a una rigurosa evaluación tanto por parte de los canadienses como de los haitianos, mediante mecanismos tales como el escrutinio parlamentario de la cooperación internacional de ambos lados de esta complicada asociación.

ABSTRACT

Canadá en Haití: Aplicando el enfoque ‘3D’ en un Estado frágil

This paper examines Canada’s practices in Haiti between 2004 and 2007, against the backdrop of Western practices in fragile states. In the domain of democratic development, it suggests that while Canada contributed significantly to the positive outcomes of the 2006 elections, the challenge of deeper democratization remains. In the domain of security and justice it suggests that while results to date have been far less impressive, Canadian assistance to disarmament and police reform could contribute to the success of the Préval-Alexis government’s new approach. In the area of economic and social development, the paper suggests that results have also been modest, yet the participatory formulation of a poverty reduction strategy in 2007 could generate a more sustainable approach, with greater emphasis on agriculture and employment.

The paper concludes that the relatively enlightened approach that Canada has taken in Haiti, at least since its controversial role in the February 2004 intervention, could provide a model for better Western practices in fragile states. Still, it concurs that the Canadian record should be subject to rigorous assessment, by Canadians and by Haitians themselves—through mechanisms like parliamentary scrutiny of international cooperation on both sides of this difficult partnership.

SUMARIO**O Canadá no Haiti: aplicando o enfoque ‘3D’ em um Estado frágil**

Este documento analisa as práticas do Canadá no Haiti entre 2004 e 2007, dentro do contexto das práticas ocidentais em Estados frágeis. No âmbito do desenvolvimento da democracia, sugere que embora seja certo que o Canadá contribuiu significativamente para os resultados positivos das eleições de 2006, continua em vigência o desafio de se alcançar uma democratização mais profunda. No âmbito da segurança e da justiça, ainda que os resultados obtidos até o momento sejam de muito menor relevância, sugere que a assistência do Canadá para o desarmamento e a reforma da polícia poderia contribuir para o êxito da nova proposta do governo de Préval-Alexis. Em relação ao desenvolvimento socioeconômico, o autor afirma que embora as conquistas obtidas também tenham sido modestas, a formulação participativa de uma estratégia de redução da pobreza em 2007 poderia gerar um enfoque mais sustentado, com maior ênfase na agricultura e no emprego.

O autor conclui que a postura relativamente progressista adotada pelo Canadá no Haiti, pelo menos desde a sua atuação polêmica durante a intervenção de fevereiro de 2004, poderia servir de modelo para melhorar as práticas ocidentais em Estados frágeis. Mesmo assim, está de acordo com a idéia de que a atuação canadense deve ser submetida a uma rigorosa avaliação tanto por parte dos canadenses como dos haitianos, por meio de mecanismos como o escrutínio parlamentar da cooperação internacional de ambos os lados desta complicada associação.

¿Sin salida? Las cárceles en América Latina

COYUNTURA: Vicente Palermo. Papeleras: las castañas siguen en el fuego. Fabián Bosser. Kirchner, segundo acto: el panorama electoral en Argentina.

APORTES: Rafael Velázquez Flores / Roberto Domínguez. México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela.

TEMA CENTRAL: Álvaro Cálix. La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. Luiz Eduardo Soares / Miriam Guindani. La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias. Carmen Antony. Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. Mauro Cerbino. El (en)cubrimiento de la inseguridad o el «estado de hecho» mediático. Jorge Núñez Vega. Las cárceles en la época del narcotráfico: una mirada etnográfica. Elena Azaola / Marcelo Bergman. De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas. Enrique Gomáriz Moraga. Violencia y castigo desde una perspectiva integral. Rita Laura Segato. El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción. Gonzalo Aguilar. Culpable es el destino: el melodrama y la prisión en las películas Deshonra y Carandiru.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Bolivia



Discomfort from the Beginning: Canada and the Prospects for Reform of the Inter-American Security System

Hal Klepak

Canada's relationship with the inter-American security system, a network of defence arrangements in the Americas going back to before the Second World War, is a relatively recent one. While those countries that formed the Pan American Union before 1940 were generally willing to make that largely economic body steadily more political in the years prior to World War II, this trend had little do with Canada. Indeed, Canada had stood aloof from all Pan American arrangements for many decades, years stretching back to the first US efforts to found some sort of economic union in the hemisphere in the 1880s. Canada, seen by Washington as at best a Trojan Horse for the then substantial British power in the region, was not invited to the first meeting of the

republics of the Americas in 1889, ostensibly because as a monarchy it was ineligible for attendance but much more as a result of its still impressively firm membership of the British Empire.¹

The Pan American idea had at its core the exclusion of European influence in the region, an objective completely at odds with Canada's vital need for the British connection as a counterpoise to vastly increasing United States power in North America.² Indeed, Canada's connections with the Americas, especially those nations south of the United States, was part of that of the Empire as a whole, as only British power could be expected to ensure a fair deal for the investment and trade of such a small country in a region increasingly under Washington's sway.³

Only with the end of what the US saw as Britain's threat to its interests in the hemisphere, as late as 1945-7, did Canadian membership of the then planned new Organisation of American States, gain US approval.⁴ But despite some temptation, such as briefly during the Second World War, Ottawa remained little drawn to an organization with the political and other asymmetries of the Americas quite so starkly present.

When Canada did join it made clear that it was going to stay clear of defence and security commitments that might link it too closely either to the frequently discredited and much misunderstood military forces of the region or to the distrusted US-dominated security system then in place. Ottawa did not sign the Rio Pact (the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance), did not join the Inter-American Defence Board (IADB), did not send officers to the Inter-American Defence College (IADC), did not accept Chapters V and VI of the OAS Charter (those with collective security commitments), did not join the system of inter-American exercises, and did not attend the conferences of American commanders of armies, navies and air forces.⁵

While Canada sought a new 'home' in the Americas it did not wish to become involved in the defence or security of that home. This could only last so long. For if Canada needed that home to be peaceful, prosperous and democratic in order to convince a dubious Canadian public that they wanted to join the Americas in any meaningful sense, security would have to find its place, and a central one, in Canadian policy in the region.

Within two years of announcing that it would join the OAS in October 1989, Ottawa began to approach the region's security differently. Indeed, the former reservations were largely jettisoned as Canada began to take a leading role in security affairs, including the defence of democracy through the OAS, the deployment of peacekeeping forces to Central America, pressing for a more logical link between the Inter-American Defence Board and the OAS, arguing for a Security Committee within that hemispheric body, and offering its assistance for a resolution to the Cuban-US rift and the differences between Washington and most Latin American capitals on the security aspects of the illegal drug trade.

Soon Canada was testing the waters further by on a trial basis sending officers to attend the IADC course, by taking part in several inter-American naval exercises, and by sending observers to the inter-American commanders' conferences of the three services. Reforms to the IADC course to take it out of the cold war era, and to end its anti-Cuban elements, produced a positive view of the College in Ottawa and led to officers attending on a regular basis as of the mid-1990s.⁶ Likewise attendance at commanders' conferences became routine with Canadian army, air force and navy commanders usually in attendance and not merely represented. And naval exercise participation became, although only briefly, accepted practice with several 'show the flag' visits to regional ports greatly pleasing the locals (and Canadian diplomats in the region) and adding to the country's visible presence.

The Problem for Canada

Very quickly, however, the difficulties for a country like Canada in further participation in the inter-American security system became apparent and were largely the result of the very poor image the system had in the country, especially in terms of the democratic credentials of the region's armed forces and the excessive role of the US in dominating them.⁷ While Canadian Forces personnel soon realized that the negative image of Latin American militaries needed at least great nuance, the dominance of the United States in the defence of the region could not be denied.

Canada came from two major traditions where defence and defence-related foreign relations were concerned. One was the historic connection with the British Empire and Commonwealth, bedrock of Canada's military view of the world for centuries. The other was the North Atlantic Treaty Organisation. No understanding of Canadian attitudes to inter-American security can be found without first taking into account these formative influences. The British Empire and Commonwealth, for all its sins, had proven the basis for Canada's survival and even the development of its independent existence since the mid-18th century. It was British power, especially naval power, which stopped, with the help of the Canadian militia, United States expansion both in that country's Revolutionary War invasion northwards and in the many invasions during the War of 1812.⁸

Through the long decades of the dominance of 'manifest destiny' as the guiding policy of US approaches to foreign affairs in the Americas, London was continuously forced to flex its muscles and even contemplate war in order to keep US demands upon Canadian territory within limits.⁹ The 1837 crisis, that of Oregon in 1846, the moments of great tension related to the US Civil War, the Alaska Panhandle dispute of the late 19th century, and other problems meant that only British support could ensure that Canada might develop as an independent nation in North America. Dominion status in 1867 was the crowning experience of that support.¹⁰

Before and after 1867, Britain and its naval and military might kept to a minimum the chance of aggression from the south. And Canadian military planning depended on British assistance, even if reluctantly given at times, well into the post-World War I era.¹¹ Defence of the British Empire was in many ways a 'family affair' with mutual support among the colonies and between colony and mother country a matter of course. Even with the arrival of full self-government, imperial sentiment meant that mutual support remained. The Sudan Crisis, the Boer War and of course the First World War underscored this connection in the defence field even though the last of these also served to weaken it over the long haul.

United Kingdom leadership of imperial and Commonwealth formations tended to be taken as a given but was hardly always the case. British units and formations often were under the command of officers coming

from the Dominions. This had been true for Canadians as early as the War of 1812 but the tradition survived Confederation well into the second half of the 20th century. Even in political terms the Canadian prime minister was called to speak for the whole Empire at Versailles and also at the League of Nations on several occasions and no one saw this as particularly odd.

In World War II British units received thousands of Canadian-born subjects of the same King and of course many thousands of that monarch's British-born subjects served in Canadian units. In the Italian campaigns, as in Northwest Europe, shifting of units within Commonwealth forces came as almost a matter of course. And if this were all true for the Army it was so to an even greater degree for the Royal Canadian Navy and the Royal Canadian Air Force.

Despite a clear Canadian military preference for things British, the realities of power in North America made the reduction of such links merely a matter of time.¹² The dream of an effective United Nations suffered and then disappeared in the wake of the beginnings of the cold war and to 'life without mother' was added an international context where true international collective security would have to give way to the renewed systems of alliance of the past. In the context of a growth in the feeling that Soviet designs in the world were inherently aggressive and required a united Western response, new alliances grew up. Initially reluctant to engage in peacetime defensive arrangements, the US was drawn into them steadily after signing the Rio Pact in 1947.

Canada above all found its geography a source of concern. In the air age, then the atomic age, then the age of inter-continental bombers and eventually missiles; it became increasingly unrealistic to think in terms of Canadian defence as entirely separate from that of the United States. Bilateral defence cooperation in World War II had grown immensely from that known in the century's first great conflict and air and naval cooperation related to North American defence had been especially close.

Arrangements were growing on a bilateral basis in the late 1940s and Ottawa became alarmed by having, essentially for the first time, to face its friendly but immense neighbour entirely alone.¹³ Bilateralism on defence, while not impossible, was clearly uncomfortable for Ca-

nadians. Thus the creation of the North Atlantic Treaty, and then its muscling up to become a real ‘Organisation’ in the early 1950s, was a godsend to Canada.

Here Ottawa could multilateralise its defence relations with the United States and not have to face its great neighbour on a one-on-one basis. Instead great powers like the United Kingdom and France, both mother countries of Canada’s, would also be at the table when issues of defence were discussed. Other ‘middle powers’ would also play a role, countries such as Italy, the Netherlands and Belgium. This was comfort indeed.

Even more so, the membership of such states, and the realities of North Atlantic and European geography, meant that as with the Empire so with the alliance, tasks were shared and while the United States doubtless was the most important power in NATO, it did not dominate it unduly or so tended to think most Canadians. Far fewer than half the flag rank commands in the alliance were held by US officers. Most headquarters were on bases of other countries than the US. Equipment standardization, while encouraged, was never the rule. And alliance military and defence installations were to be found on the territory of all members.

And while on operations US forces retained their tradition of not serving under foreign commanders in peacetime, US units and formations, as well as US personnel, were constantly part of joint staffs or higher formations not commanded by their nationals. Even when the North American Air Defence arrangements were made in 1957-8 bilateralism was not entirely the rule.¹⁴ The accords were considered, and sent to the Canadian Parliament as, part and parcel of NATO and merely the improvement of a North American defence ‘pillar’ alongside that already in Europe.

It would be difficult to imagine a situation more different from these two when Canadian defence officials met their colleagues in the Americas. The inter-American security system had taken a very long time to develop and its domination by the United States and very bad odour indeed with huge parts of Latin America’s populations had long made Canadians wary of its entanglements.¹⁵

What the Canadians Found in the System

Latin Americans in general had shared with Canadians the fear of United States power behind the bid in the 1880s to found some sort of inter-American system which would exclude Europeans from the region in the name of some pan-American ideal. They also generally felt that this aim of US policy was much more directed at supplanting the Europeans as the power brokers of the region rather than some sort of joint inter-American effort to free entirely the Latin American region from *all* outside influences.

Thus the Pan American Union, as it was to eventually be called, was almost entirely an economic idea until the late 1930s, with a permanent institution evading all US efforts really until the eve of World War II. With some sops to Latin American pride, such as the removal of the US Secretary of State as automatic president of the grouping, and even more so with the spectacular rise of US prestige after the adoption of President Roosevelt's "Good Neighbour Policy" in 1934, Latin Americans slowly came to view the organization as less threatening to them and their sovereignty.¹⁶

As for Canada, so for Latin America, the real changes were to come with war in Europe. If the growing threat from fascism brought the first talks with the US on North American defence in 1938, the next year saw the Latin American foreign ministers join the US in arguing for neutrality in case of a European war at the special meeting to discuss the danger. In a striking victory for US policy, the Latin Americans also accepted a hemispheric security zone out of which European naval vessels would have to keep.¹⁷

Further cooperation among most American states, especially between Brazil and the US, occurred in the aftermath of such decisions, but it was really Pearl Harbour which set the stage for the creation of a true inter-American security system. With nearly eight years of the Good Neighbour policy behind them, the Latin American political centre and much of the left had finally come to view the US as a positive force for reform in the region.¹⁸ The moderate US handling of events even as difficult for them as the Mexican nationalization of petroleum companies in 1938 reinforced the view, gaining ground since the US withdrawal of its forces from all Central American and Caribbean states

except Panama and Cuba in 1934, that the US could now be counted upon as a friend of democracy and progress in the hemisphere.

When the Japanese attack came, Brazil immediately invited all the hemispheric states except Canada to an emergency meeting in Rio de Janeiro. At this meeting in February 1942, an inter-American defence zone was established, an inter-American Defence Board was set up to coordinate regional responses to Axis aggression and a political defence group to counter fascist political organizations in Latin America was put in place. All countries were called upon to break economic and diplomatic relations with the Axis and to move towards declaring war.

Cooperation with many states flourished in the following years with even Mexico, still smarting from its defeats by the US in the previous century, aiding the northern neighbours to a previously unthinkable degree.¹⁹ The US anchored its power in base arrangements, Lend-Lease supply accords, and all manner of other defence pacts especially in the Caribbean and Central America.²⁰ But such was the goodwill generated by the Good Neighbour Policy and the mutual respect shown during the war that it was the Latin Americans, not the United States, who proposed at the Chapultepec Conference of March 1945, that a permanent inter-American defence arrangement be maintained after the war.

This led to the meetings at Rio de Janeiro in 1947 and in Bogotá in 1948 that set up the inter-American system, and its defence elements as they are in large part known today. The Rio Pact was supplemented by the Charter of the OAS, successor organization to the Pan American Union, a document with a highly defence-oriented flavour. When the Korean War began three years later the US moved to give itself more flexibility in dealing with its Latin American partners by establishing bilateral Mutual Assistance Pacts which became often the real meat in the sandwich of inter-American defence cooperation, even to this day.²¹

This system worked to ensure US dominance of the hemisphere in defence matters as Europe never recovered its place in Latin America after the war and Washington offered truly ‘the only game in town’.²² With the oncoming of the cold war in Latin America, announced with the shattering overthrow of the democratically elected government of

Jacobo Arbenz of Guatemala in 1954 at the hands of the US government and the most right-wing elements of that nation's elite, the Good Neighbour Policy was well and truly dead.²³

It was, however, only the Cuban Revolution, and US reactions to it, that effectively buried it. Fearful of the Revolution's spread, the US proposed an Inter-American Defence College to train hemispheric forces' officers in joint efforts to defeat the guerrillas. In addition, it organized a series of exercises with Latin American forces to train them in how best to cooperate in besting the growing leftist threat. Hemispheric commanders of armies, navies and air forces also began to meet regularly to plan combined efforts to win the fight, and with US backing for toppling moderate or left-leaning governments throughout the region, those commanders often were the presidents of their countries as well.²⁴

A 'School of the Americas,' quickly dubbed widely as the 'School of Dictators,' was set up in the US Panama Canal Zone, and trained Latin American officers in all types of counter-insurgency techniques, according to many observers, including torture. And training of all kinds expanded greatly, combined with transfers of equipment and weaponry, to give the US a level of dominance in the hemisphere simply unimaginable only two decades before.

Victory in the cold war allowed the US to re-introduce support for democracy and very moderate reform as of the late 1980s but the security system remained unreformed well into the 1990s. It was this security system that had never attracted Canadian interest before but was to do so now.

Canada discovered a regional security system where *all* institutions without exception were on US soil, where command of *all* those institutions was held by United States officers, and where US forces provided logistics and other support to the whole system. In addition behind the façade of a multilateral system functioning normally were the Mutual Assistance Pacts which provided the real pressures that permitted US dominance to function. The picture could hardly have been more dismal for Canadians accustomed to the comforts of the Commonwealth and NATO.

What Canada Proposed to Do: the Early Stages

When Canada reasonably soon after arrival in the OAS perceived that its objectives of finding a home in a region that was prosperous, peaceful and democratic depended on resolving or at least reducing the impact of problems deeply connected with security, it sought to find ways forward in dealing with them. With its limited resources and its preference for multilateralism, the OAS and the inter-American security system seemed to be the only institutional mechanisms within which it could work.

It set out therefore to reform those institutions which had become so moribund in the 1980s that it seemed to most observers that they neither fulfilled the desires of the United States nor those of Latin America.²⁵ The first of these was the effort to get an actual body of the OAS that would be able to address security issues. This seems odd except when one realizes that given its foundation in 1942, well before the OAS itself, the Inter-American Defence Board was not a full OAS agency but somehow outside it. While having its budget come from the OAS it did not have a juridical link with the wider body. Thus while in theory the Americas did have an institution within the system that could legitimately look at security and defence issues, this was not in fact the case.

Canada's preference would doubtless have been to have the IADB play this role. After all, the not unsubstantial Canadian financial contribution was also providing for the budget of an organization, the Board, of which Canada was not even a member. But the IADB's reputation as little more than an arm of US military policy meant that there was in reality little pushing for Ottawa to join it and much working against such a decision.

Thus while insisting that it would not join the Board, Canada moved as of the Nassau OAS General Assembly of 1991 to place security squarely on the inter-American agenda for the first time since the systemic crisis regarding how to deal with Cuba that shook the hemisphere's institutions in the early to mid-1960s.²⁶ Backed by Argentina and some other key states Ottawa argued and soon obtained the creation of a Special Committee on Security within the organization. Given the grave problems of civil-military relations and persistent though reduced dangers of coups, differing approaches to the illegal narcotics trade and how to

deal with it, several still smoldering border and jurisdictional disputes, the US-Cuba standoff, illegal immigration, natural disasters, insurgencies still active in various member states including the internationally vexing civil wars in Central America, and a general lack of trust in many of the bilateral relationships among the American nations, the idea had more than a little resonance.²⁷ While hardly just a Canadian idea, victory in returning security to the inter-American agenda and in the setting up of the Special Committee reassured Canadian diplomats that reform of the system was indeed possible.

Events in Peru, Guatemala, Haiti, Paraguay and other countries stimulated more dramatic moves on the part of the OAS where defence of democracy was concerned over the next half decade. Canada was at the forefront of the group of countries pressing for strong measures to ensure that the inter-American system did not include countries whose governments had come to power by unconstitutional means, that is essentially by military *coup d'état* or what became popularly called *autogolpes* (self-coups) where heads of state moved, usually with some elements of military support, to rule by decree and abolish or curtail the power of judicial and legislative bodies that limited their personal rule.

In 1995 US Secretary of Defence Cohen called for an inter-American conference of defence ministers aimed at anchoring peace and democracy in the hemisphere. While Canada was generally keen on the idea, not all Latin American nations were. The general reaction of many Latin American delegations was that while they were pleased that these issues were being addressed they distrusted US motives and feared where Washington was leading them. This conference became the first of a series of what the US hoped would be annual meetings. At the second conference in Bariloche, Argentina the next year, Canada and other participants successfully moved for the meetings to be only every second year, arguing that the dangers of too frequent ‘summitry’ were evident and that small countries in particular could hardly afford the energy and resources for such frequent sessions.

The conferences stimulated a series of meetings of experts on confidence building, an idea much in favour in Ottawa at the time. Canada took an active part in stimulating confidence building measures throughout the hemisphere although it soon came to recognize that most of the

significant ones would probably be in sub-regional contexts and not on the wider but less relevant inter-American scene.²⁸ Even better news came in 1995 when Canadian and others' efforts were crowned with success as the Special Committee on Hemispheric Security became a permanent one.

These successes made Canada more willing to think again on the more military aspects of the inter-American security system. In the mid-nineties Canadian army, navy and air force commanders began to attend inter-American commanders conferences, the bane of democratic and leftist movements in Latin America in the 1960s and seventies, and the individual forces changed their status in such bodies from observers to full members at this time. Having tested the waters of the course offered by the Inter-American

Defence College, and having seen that they could affect the new curriculum in positive ways, the Canadian Forces decided to send officers formally to the course in the future and indeed even to fund the Pearson Peacekeeping Centre to give a special small course to all students on peacekeeping and its challenges. And while Canadian participation in naval and air exercises did not fare so well, this was more for financial than political reasons.

Deeper Reform and the Needs of the Moment

As Canada looked at the context of the late 1990s and the first decade of the new century it found both positive and negative elements of the regional security system into which it was making its way. There had of course always been contradictions in the system with very different objectives sought from it by members. But it had survived such contradictions because countries felt they got something from it and wished to continue to do so.

The inter-American system's post-cold war context has been one of impressive progress even though one must be clear about to what degree that system was itself central to many of the positive features of recent regional affairs. Be that as it may the hemisphere has seen unprecedented change of a favourable kind since the late 1980s in the security sphere.

The solution to the long standing central rivalry between Argentina and Brazil was not only found but its highly vexing nuclear dimension was transformed from one of competition to one of cooperation. Almost equally impressive was the steady progress towards a definitive settlement of the wide-ranging territorial disputes between Chile and Argentina. And while the Bolivia-Chile wrangle still continues, that between Chile and Peru is largely behind us.

While a short but sharp war in 1995 placed emphasis on remaining border disputes the apparent definitive arrangements to end that Peru-Ecuador conflict have underscored the progress that can be made and is being made in this field. And while Colombia and Venezuela, and indeed the US and Cuba, have not been able to deepen confidence between their two countries, in Central America one has seen not only an end to the civil wars that wracked the region but also at least partial progress towards the resolution of a variety of disputes there.²⁹

With the explosion of the ‘new’ security agenda in the post-cold war world, however, issues such as narcotics, international crime, illegal immigration, more recently terrorism, and even some health and environment dangers, there are now even more matters of common interest to all the Americas.³⁰ And there has been little success with most of these concerns, part of the blame for which must lie at the feet of the inability of the regional security system to properly come to grips with the challenges at hand.

Thus despite the progress made in several areas of regional security on the main issues at hand there is a woeful lack of advance. Our institutions are often out of date, too dominated by the regional superpower, all centred in one country, and unresponsive to the real issues of the day.

In this context we find the reflection of something we have known often in the past in the Americas. Many of our states are deeply worried about the leadership given by the United States and are afraid when improvements to regional security arrangements are touted. Given this lack of confidence in the regional leader there is a perhaps natural tendency not to give the system that leader is seen as dominating greater efficiency to carry out a mandate with which these governments may not necessarily be in agreement.

Thus the lack of efficiency of the inter-American system, and especially its security and defence elements, can often be seen as an advantage rather than a detracting feature of the context as a whole. Since one fears what may come from real efforts to use the system one prefers it to retain obstacles to its proper functioning which may serve a given state much better than effective reform.³¹

Little wonder then that endeavouring to improve the system is often met with delaying tactics or even outright opposition. And though the reasons for this are seldom made public there can be little doubt that they are anchored in the lack of trust issue mentioned above.

And Canada in All This?

In this context Canada's many attempts to make the Inter-American Defence Board more effective at coordinating security efforts, or at least available to the inter-American community to do its bidding if its nations choose to use it, are almost constantly frustrated. When progress in reform seemed possible in the early 2000s, Canada finally joined the Board, assured by US and many Latin American nations that change was imminent.

Similar Canadian initiatives at the Conference of Armies of the Americas, which Canada hosted in 2003, or its naval and air equivalents, are often received with suspicion of Ottawa as a Trojan Horse for the US. Ottawa's desire that the inter-American security system members at least be enabled to act jointly, *if they* decided one day to do so, through improvements to the interoperability and coordination capabilities of armed forces, have been greeted with generally polite but often just stunned silence.

Likewise the Defence Ministerials, a positive initiative in many ways, tend to go around in circles without major breakthroughs on matters of moment. And despite sometimes promising starts even efforts to reduce tensions in the hemisphere, or to build confidence among our nations or their armed forces, the tendency to collaborate only fitfully or half-heartedly often reasserts itself. Canadian suggestions as to

how to link these meetings into the wider system have largely fallen on deaf ears.³²

Conclusions

The key question then may well be seen as if, given these obstacles, it is not better to try to merely work around the edges of the system since one knows that major progress is stymied by distrust. Or would it be more profitable to continue to try to tackle these central issues first since only by doing so can real progress in building an effective system be achieved?³³

Canada's most recent efforts to tackle the problem of institutional inefficiencies have again known only mixed success. In 2006 the long-awaited contractual link between the IADB and the OAS was approved. But as shown when Ottawa proposed the most minor actual *use* of the Board for anything at the Defence Ministerial in Managua in October of that same year, many Latin American countries have not the least interest in taking advantage of anything the Board might offer in terms of real services.

When Canada proposed in 2004 that the Board's presidency be rotational or at least elected and not automatically held by a US general or admiral, opposition was significant but victory was achieved. But when Ottawa likewise proposed that the Board be at least permitted to move on occasion to places outside the US the idea was voted down overwhelmingly. And while some less important positions on the Board are now elected, following Canadian proposals, reforms related to Board efficiency were generally roundly defeated, often by the same countries that had promised support for change before Canada joined that body.³⁴

There is much work to be done. And it is not at all certain how, in the present context of hemispheric divisions on the most central elements of the security agenda, not to mention on the key question of trust in United States leadership, real progress can be achieved.

NOTES

1. For the story of US opposition to Canadian membership of the Pan American Union, see the early chapters of Peter McKenna (1995). *Canada and the OAS*, Ottawa: Carleton University Press.
2. See for US aims in founding a pan-American movement Pierre Queuille (1969). *L'Amérique latine, la Doctrine Monroe et le panaméricanisme*, Paris: Payot.
3. For this story see the interesting Christopher Armstrong and H.V. Neilles (1998). *Southern Exposure: Canadian Promoters in Latin America and the Caribbean, 1896-1930*, Toronto: University of Toronto Press.
3. It should be said that many Latin American countries had hoped for Canadian membership from early on. See James Ogelsby (1976). *Gringos from the Far North: Canadian-Latin American Relations 1866-1968*, Toronto, Macmillan. It should also be said that the revised name, referring as it did to 'states' rather than 'republics' as previous PAU arrangements insisted, was adopted at least in part to coax Canada into the organization.
4. It should be said that many Latin American countries had hoped for Canadian membership from early on. See James Ogelsby (1976). *Gringos from the Far North: Canadian-Latin American Relations 1866-1968*, Toronto, Macmillan. It should also be said that the revised name, referring as it did to 'states' rather than 'republics' as previous PAU arrangements insisted, was adopted at least in part to coax Canada into the organization.
5. These issues are discussed by this author and others in my edited volume *Canada and Latin American Security*, Montreal: Meridien Press, 1993.
6. Interviews with some of the first officers to attend the IADC course from Canada and with officials from National Defence Headquarters, Ottawa, November 1997.
7. For this context see throughout Brian Stevenson (2000). *Canada, Latin America and the New Internationalism: a Foreign Policy Analysis 1968-1990*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

8. For a good discussion of this context, see Desmond Morton (1999). *A Military History of Canada*, Toronto: MacClelland and Stewart.
9. See Juan A. Ortega y Molina (1989). *Destino manifiesto: sus razones históricas y su raíz teológica*, Mexico, Alianza Editorial Mexicana, for a detailed discussion of how this worked in practice and how it was justified in theory.
10. This story is well handled in C.P. Stacey (1977). *Canada and the Age of Conflict*, Toronto, Macmillan.
11. See Richard A. Preston (1977). *The Defence of the Undefended Border: Planning for War in North America, 1867-1939*, Montreal, McGill/Queen's University Press.
12. Interview, Lieutenant-General Charles Foulkes, Ottawa, January 1969.
13. For the defence and economic dimensions of this trend see J.L. Granatstein (1989). *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*, Toronto, University of Toronto Press.
14. See David Leyton-Brown (1988). "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances," in Lauren McKenzie and Kim Nossal (Eds), *America's Alliances and Canada-United States Relations: North American Relations in a Changing World*, Toronto, Summerhill.
15. This is repeatedly sustained in James Rochlin (1994). *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy towards Latin America*, Vancouver, University of British Columbia Press.
16. Not all Latin Americans were convinced, however. Argentina's great nationalist writer Manuel Ugarte referred to the PAU as the US *Ministry of Colonies* or as "a congress of mice presided over by a cat." See Manuel Baldomero Ugarte (1996). *La Patria grande y otros textos*, Buenos Aires, Theoria.
17. For more on the significance of this see David Haglund (1984). *Latin America and the Transformation of U.S. Strategic Thought, 1936-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, p.148.
18. For Brazil see Arthur Oscar Saldanha da Gama (1982). *A Marinha do Brasil na Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Capemi Editora; and Ricardo Bonalume Neto (1995). *A nossa segunda Guerra: os bra-*

sileiros al combate 1942-1945, Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.

For the wider story see R. A. Humphreys (1981). *Latin America in the Second World War*, (2 vols.), London: Institute of Latin American Studies.

19. For this extraordinary *volte face* in Mexican policy, and the extent of bilateral cooperation see María Emilia Paz Salinas (1986). “México y la defensa hemisférica,” in Rafael Loyola (Ed), *Entre la Guerra y la estabilidad política: el México de los 40*, Mexico, Grijalbo, pp.49-64; and in the same volume Blanca Torres (1986). “La Guerra y la posguerra en las relaciones de México y Estados Unidos,” pp.65-82.
20. See all of Adrian English (1984). *Armed Forces of Latin America*, London: Jane’s.
21. See Rodolfo Garrié Faget (1968). *Organismos militares interamericanos*, Buenos Aires: Lapalma.
22. See Hugo Luís Cargnelutti (1993). *Seguridad interamericana: ¿un subsistema del sistema interamericano?*, Buenos Aires: Círculo Militar.
23. For this troubling story, see Piero Gleijeses (1991). *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton: Princeton University Press.
24. H. Veneroni (1973). *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina*, Buenos Aires: Periferia.
25. Some Latin Americans proposed to abandon the current system and set up their own. See for example the proposals made in Eduardo Mercado Jarring (1990). *Un sistema de seguridad y defensa sudamericana*, Lima, IPEGE, or in Juan Somavía and José Miguel Insulza, eds. (1990). *Seguridad democrática regional: una concepción alternativa*, Caracas: Nueva Sociedad. Also see some post-cold war US analyses such as G. Pope Atkins (1995). *Latin America in the International Political System*, Boulder, Westview Press.
26. See FV. García-Amador (1987). *La Cuestión cubana en la OEA y la crisis del sistema interamericano*, Miami: University of Miami Press.
27. For a good discussion of these issues see Francisco Rojas Aravena, ed. (1996). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, Santiago, FLACSO. It is worth remembering that Canada had in the early 1990s hundreds of Forces personnel deployed in Central American

peacekeeping missions and even commanded some of them, and that it was soon to provide the commander and largest contingent to the UN force sent to Haiti in 1994. These constituted the most important deployments of Canadian troops to Latin America in history. The author is able to develop this more in “Not Even Fools Rushed in: The Canadian Military Experience in Latin America and the Caribbean,” in Bernd Horn, ed. (2002). *Forging a Nation: Reflections on the Canadian Military Experience*, St. Catharines (Ontario), Vanwell, pp. 335-351.

28. See the other related work by Francisco Rojas Aravena, ed. (1996). *Medidas de confianza mutua: verificación*, Santiago, FLACSO.
29. For the Cuba-US dimension see Morris Morley and Chris McGillion (2002). *Unfinished Business: America and Cuba after the Cold War, 1989-2001*, Cambridge: Cambridge University Press; and for Colombia and Venezuela, not to mention other regional border conflicts, the best source remains Jack Child's now classic *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbors*. New York: Praeger, 1985.
30. See Enrique Obando (1994). *Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones cívico-militares en un mundo en desorden*, Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
31. For the longer view on this see Ismael Moreno Pino (1977). *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, Mexico: Secretaría de Relaciones Internacionales.
32. This is true despite the direction given at the long-awaited Conference on Hemispheric Security held in Mexico in 2003 and whose final declaration calls for just this increased connection between the various disparate elements of the inter-American security system.
33. Valuable background to this can be found in Héctor Faúndez-Ledesma (1987). “El Marco jurídico-institucional para la solución de conflictos en el sistema interamericano,” in José A. Silva Michelena (Ed), *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 239-270.
34. Interviews with senior Canadian officials of the Department of National Defence and the Department of Foreign Affairs, summer 2006.

ABSTRACT

**Discomfort from the Beginning:
Canada and the Prospects for Reform
of the Inter-American Security System**

For over a century, Canada maintained a cautious distance from most inter-American institutions and especially from those mandated to address security issues. Yet in 1989, Canada joined the OAS and began exploring ways of engaging on hemispheric security issues. This paper explains the roots of Canada historic caution, why Ottawa changed tacks after the Cold War and how it has attempted to foster reform through certain inter-American security bodies since.

Looking at the modest results of those efforts, the author concludes that hemispheric security system reform remains a laudable long-term goal, but current political divisions make the Americas a rather unlikely theatre for bold Canadian initiatives.

RESUMEN

**Situación incómoda desde un principio:
Canadá y las perspectivas de reforma
del Sistema interamericano de seguridad**

Durante más de un siglo, Canadá se mantuvo a una distancia prudente de la mayoría de las instituciones interamericanas, especialmente de aquellas encargadas de las cuestiones de seguridad. Sin embargo, en 1989 Canadá se incorporó a la OEA y empezó a explorar distintas formas de involucrarse en temas de seguridad hemisférica. En este documento se explican las razones de la cautela histórica de Canadá, por qué Ottawa cambió de táctica después de la Guerra Fría y cómo, desde entonces, ha intentado promover la reforma a través de ciertos organismos interamericanos de seguridad.

Viendo los modestos resultados de tales esfuerzos, el autor concluye que la reforma del sistema interamericano de seguridad sigue siendo un objetivo de largo plazo plausible, pero que las actuales divisiones políticas hacen que el continente americano sea un escenario poco probable para las audaces iniciativas canadienses.

SUMARIO

Situação incômoda desde o início: o Canadá e as perspectivas de reforma do sistema interamericano de segurança

Durante mais de um século, o Canadá manteve uma distância cautelosa da maioria das instituições interamericanas, especialmente daquelas encarregadas das questões de segurança. Em 1989, no entanto, o Canadá incorporou-se à OEA e começou a explorar diversas formas de envolvimento em assuntos relacionados com a segurança hemisférica. Neste artigo são explicadas as razões da cautela histórica do Canadá, por que Ottawa mudou de tática depois da Guerra Fria e como, a partir de então, tentou promover uma reforma através de certos organismos interamericanos de segurança.

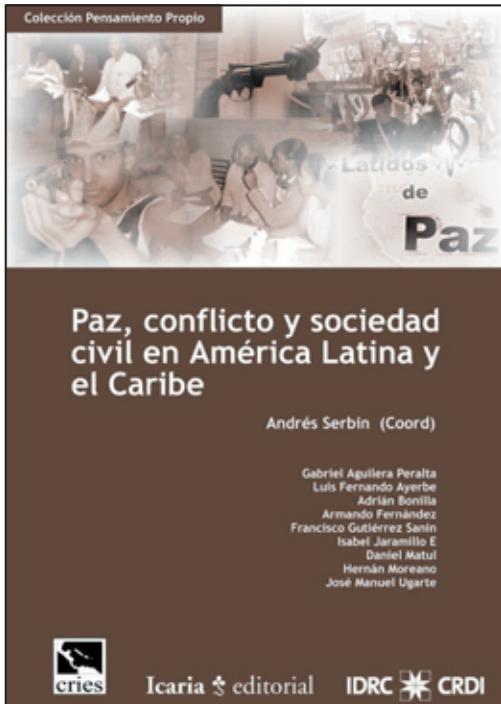
Ao observar os modestos resultados de tais esforços, o autor conclui que a reforma do sistema interamericano de segurança continua sendo um objetivo de longo prazo plausível, mas que as divisões políticas atuais fazem do continente americano um cenário pouco provável para as audazes iniciativas canadenses.

Colección Pensamiento Propio

Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá, 2007. 404 págs.

Este volumen reúne los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, *networking*, incidencia y disseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz.



Colección Pensamiento Propio

Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord)

Gabriel Aguilera Peralta
Luis Fernando Ayerbe
Adrián Bonilla
Armando Fernández
Francisco Gutiérrez Sanín
Isabel Jaramillo E.
Daniel Matul
Hernán Moreno
José Manuel Ugarte

cries Icaria editorial IDRC CRDI

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Haití nos convoca. 5 de diciembre Jornada Mundial en Solidaridad con Haití

Viernes 1 de diciembre de 2006

Convocan: Redes y organizaciones de América Latina y Haití¹

Hoy, el pueblo hermano de Haití se encuentra sumergido en una profunda crisis, con ausencia de medios y servicios básicos para el desarrollo de la vida humana, debiendo afrontar una situación terrible y profundamente dolorosa, producto de La aplicación de políticas neoliberales ya fracasadas que profundizan cada vez más la pobreza y la desigualdad. Haití ha levantado la bandera de la libertad en nuestro continente favoreciendo la abolición de la esclavitud en todas partes.

La destrucción económica, social y ambiental que predomina en este país, se debe principalmente a los procesos de saqueo que vienen sufriendo desde hace muchos siglos y a la inmensa deuda externa ile-

gítima, ilegal y odiosa, que a pesar que la misma ya fue pagada varias veces continúa acumulándose y con el agravante que probablemente los costos de la ocupación militar serán incorporados a esta deuda.

Haití vive un estado de invasión, de negación de su soberanía, contribuyendo a mantener esta situación la presencia de tropas de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que bajo el argumento de estabilización y de ayuda humanitaria en realidad esconde un laboratorio donde se ensaya nuevas formas de militarización y de control sobre los pueblos de nuestro continente. Este plan imperialista es avalado por los gobiernos de América Latina y de otros continentes, obedeciendo los caprichos de intereses foráneos al cumplir con el rol de ocupar a un país hermano.

El 5 de diciembre* es una fecha muy significativa para el pueblo haitiano porque en distintos momentos de su historia se ha levantado en defensa de su libertad y por el derecho democrático a elegir su futuro. Acompañemos a nuestros hermanos y hermanas que una vez más en esta fecha quiere hacer oír su voz, realizando en cada uno de nuestros lugares diversas actividades como por ejemplo: movilizaciones callejeras, talleres, mesas-debate, proyección de películas, nota de opinión a los diarios, concentraciones frente a las Cancillerías respectivas para reclamar la salida de las tropas o enviando cartas a los gobiernos de los veinte países que tienen sus tropas en Haití.

Distintas organizaciones y movimientos de la Red Jubileo Sur, convocamos a las organizaciones populares de todo el mundo a unirnos para llevar adelante una vasta tarea de denuncia y solidaridad, capaz de hacer valer el reclamo de retiro inmediato de las tropas de ocupación y la anulación total e incondicional de la Deuda Externa reclamada ilegítimamente al país más empobrecido de América.

Asimismo presionando para que Francia, EE.UU. y las instituciones financieras internacionales responsables en gran medida de la crisis haitiana, restituyan lo que ya han cobrado de más y reparen el saqueo perpetrado. Tenemos una deuda histórica para con el pueblo haitiano, por haber abierto el camino hacia la libertad para los pueblos de todo el continente y el mundo entero.

Por todo esto llamamos a todas y todos a movilizarnos en solidaridad con la lucha del pueblo haitiano por su derecho a elegir soberanamente su destino y obtener verdadera paz con justicia sin ocupación militar y económica.

¡Basta de ocupación militar y económica!

¡Sí a la soberanía!

¡Anulación de la deuda ya!

¡Sí a la vida, no a la deuda!

*5 de diciembre 1492: Cristóbal Colón llega a Haití, para imponer la esclavitud a los pueblos indígenas bajo el mandato de España.

6 de diciembre de 1929 matanza de campesinos haitianos resistiendo la ocupación militar de Estados Unidos.

5 de diciembre 2003: grupos armados pro-gubernamentales irrumpen en la Universidad y reprimen a estudiantes y profesores.

Países que aportan contingentes militares: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Croacia, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Jordania, Malasia, Marruecos, Nepal, Paraguay, Perú, Sri Lanka y Uruguay.

Países que aportan policías: Argentina, Benín, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Ghana, Guinea, Jordania, Madagascar, Malí, Mauricio, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Rumania, Senegal, Sierra Leona, Togo, Turquía, Uruguay, Vanuatu, Yemen y Zambia.

Documento recibido por AlterPresse el 30 de noviembre de 2006.

NOTAS

1. Jubileo Sur Américas, Campaña por la Desmilitarización de las Américas, Plataforma de Acción por un Desarrollo Alternativo en Haití (PAPDA), Asociación profesionales haitianos formados en Cuba

(APROHFOC), Konbit Fann (Haití), Grupo apoyo a los refugiados y repatriados (GARR) Haití, Agrupación jóvenes Sabanet (Rajes) Haití, Movimiento Democrático Popular (MODEP) Haití, CHANDEL, Haití, Centro de búsqueda de acción para el desarrollo (CRAD) Haití, Instituto Cultural Caribe (ICKL) Haití.



Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo*

El 7 de junio de 2006, 42 estados y 17 organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales se reunieron en Ginebra, Suiza, en la Cumbre Ministerial sobre Violencia Armada y Desarrollo organizada por el Gobierno suizo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los siguientes fueron los objetivos de la cumbre:

- fomentar la concientización mundial acerca del impacto negativo de la violencia armada sobre el desarrollo sostenible;
- contribuir al trabajo de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que están comprometidos a reducir la violencia armada desde la perspectiva del desarrollo;
- ahondar esfuerzos para lograr una reducción cuantificable de la violencia armada mundial y mejoras tangibles en seguridad humana para el año 2015.

Al cierre de la cumbre, los 42 estados signatarios adoptaron la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. Reconociendo que la lucha contra el flagelo mundial de la violencia armada y la po-

* Traducción realizada por CRIES.

sibilidad de conseguir un desarrollo sostenible están estrechamente vinculadas, los participantes acordaron específicamente ahondar sus esfuerzos para integrar los programas de reducción de violencia armada y prevención de conflictos en estrategias y marcos de desarrollo multilaterales, regionales y nacionales, así como en iniciativas de gestión de crisis, emergencia y ayuda humanitaria.

Asimismo, los participantes acordaron trabajar juntos en medidas prácticas que:

- promuevan la reconciliación, prevención y resolución de conflictos, y que contribuyan a la construcción de la paz y la reconstrucción post conflicto;
- detengan la proliferación, el tráfico y el uso indebido de armas pequeñas y ligeras y municiones, y sean conducentes a una reducción efectiva de armas, desarme post-conflicto, desmovilización y reintegración, y control de armas pequeñas, incluido el control de traspaso o comercio ilegal de armas;
- impulsen la plena vigencia de los derechos humanos, promuevan la resolución pacífica de conflictos sobre fundamentos de justicia y estado de derecho, y combatan el clima de impunidad;
- promuevan instituciones de seguridad pública efectivas y responsables;
- promuevan un enfoque integral respecto de la reducción de la violencia armada, reconociendo las diferentes situaciones, necesidades y recursos de hombres, mujeres y niños, tal como surge del texto de las Resoluciones 1325 y 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- garanticen que las iniciativas de prevención y reducción de violencia armada estén dirigidas a factores y grupos de riesgo determinados y que estén vinculadas a programas que les brinden a las personas y las comunidades medios de vida alternativos no violentos.

Desde el 7 de junio de 2006, más Estados han adoptado oficialmente la Declaración de Ginebra. Estos Estados son: Perú, Hungría, Sierra Leona, Qatar, la Santa Sede, Bosnia y Herzegovina e Italia. Los participantes de la cumbre hicieron hincapié en que los principios y metas de la Declaración de Ginebra no deben ser sólo palabras, sino que deben ir seguidos de medidas concretas. El Gobierno de Suiza propuso trabajar con un grupo de estados interesados, para desarrollar los compromisos contenidos en la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, y para fomentar el apoyo a la Declaración y las actividades de seguimiento.

El 14 de noviembre de 2006, se constituyó y reunió por primera vez en Ginebra un grupo central de diez estados para impulsar política y diplomáticamente las metas de la Declaración de Ginebra. Los miembros del grupo son Canadá, Guatemala, Finlandia, Kenya, Marruecos, los Países Bajos, Noruega, Suiza, Tailandia y el Reino Unido. Suiza está a cargo de la coordinación del grupo. El objetivo inmediato del grupo central es desarrollar un Plan de Acción que se presentará a los Estados signatarios de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo para su aprobación a más tardar en junio de 2007. La segunda reunión del grupo central tuvo lugar el 20 de febrero de 2007 en Ginebra. La reunión se centró en el diseño del Plan de Acción, específicamente en sus tres puntos principales: “Incidencia, Diseminación y Coordinación”, “Medición y Desarrollo” y “Programación”.

El 23 y 24 de abril de 2007 se celebrará en Guatemala la primera reunión regional sobre “Violencia Armada y Desarrollo” para los países de América Latina y el Caribe. Durante la segunda mitad de 2007 y en 2008 tendrán lugar las reuniones regionales para los países de África y Asia, respectivamente.

La Declaración

La violencia armada destruye vidas y medios de subsistencia, genera inseguridad, miedo y terror y tiene un efecto profundamente negativo en el desarrollo humano. Ya sea en situaciones de conflicto o delincuencia, impone enormes gastos a los Estados, las comunidades y los individuos.

La violencia armada cierra colegios, vacía mercados, sobrecarga los servicios de salud, destruye familias, debilita el Estado de derecho e impide que la ayuda humanitaria llegue a quienes la necesitan.

La violencia armada mata, directa o indirectamente, a cientos de miles de personas por año y lastima a una infinidad más de personas, a menudo dejando consecuencias de por vida. Supone una amenaza permanente para el respeto de los derechos humanos. Vivir libres de la amenaza de la violencia armada es una necesidad humana básica. Es una condición indispensable para el desarrollo, la dignidad y el bienestar de los seres humanos. Garantizar la seguridad humana de los ciudadanos es una responsabilidad primordial de los gobiernos.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los líderes del mundo reconocieron que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros. Subrayaron el derecho de las personas a vivir con dignidad, libres del temor y la miseria. La comunidad internacional ha reconocido que la violencia armada y el conflicto impiden la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que la prevención y resolución de conflictos, la reducción de la violencia, los derechos humanos, la gobernabilidad y la construcción de la paz son pasos clave para reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la gente.

Al establecer un vínculo institucional entre seguridad y desarrollo, la Comisión de Consolidación de la Paz también fomentará un enfoque integrado para la construcción de la paz post conflicto y jugará un rol central para abordar el problema de la violencia armada.

Reconociendo estas realidades, Nosotros, Ministros y representantes de 42 países, provenientes de todas las regiones del mundo, nos hemos reunido en Ginebra y hemos decidido promover una seguridad sostenible y una cultura de paz, tomando medidas para reducir la violencia armada y su impacto negativo sobre el desarrollo socioeconómico y humano.

Ahondaremos nuestros esfuerzos para integrar los programas de reducción de violencia armada y prevención de conflictos en estrategias, instituciones y marcos de desarrollo a nivel multilateral, regional y nacional, así como en iniciativas de gestión de crisis, emergencia y ayuda humanitaria.

Trabajaremos, en forma individual o conjunta, a nivel nacional, regional y multilateral, en la elaboración de medidas prácticas tendientes a:

- *promover la reconciliación, prevención y resolución de conflictos, y contribuir a la construcción de la paz y la reconstrucción post conflicto;*
- *detener la proliferación, el tráfico y el uso indebido de armas ligeras y de pequeño calibre y municiones, y lograr una reducción efectiva de armas, desarme post-conflicto, desmovilización y reintegración, y control de armas de pequeño calibre, incluido el control de transferencia o comercio ilegal de armas;*
- *impulsar la plena vigencia de los derechos humanos, promover la resolución pacífica de conflictos sobre fundamentos de justicia y estado de derecho, y obrar para combatir el clima de impunidad;*
- *fomentar el desarrollo de instituciones de seguridad pública efectivas y responsables;*
- *promover un enfoque integrado para las cuestiones relacionadas con la reducción de la violencia armada, que reconozca las diferentes situaciones, necesidades y recursos de hombres, mujeres y niños, tal como surge del texto de las Resoluciones 1325 y 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;*
- *garantizar que las iniciativas de prevención y reducción de violencia armada estén dirigidas a factores y grupos de riesgo determinados y que estén vinculadas a programas que les brinden a las personas y las comunidades medios de subsistencia alternativos no violentos.*

Tomaremos medidas adicionales para afrontar eficazmente los problemas derivados de la oferta y la demanda de armas livianas y de pequeño calibre. Ello incluirá la implementación de instrumentos existentes, en particular el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, y el fomento de la creación de nuevos instrumentos internacionales, algunos de ellos jurídicamente vinculantes.

Nos comprometemos a poner a disposición los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para dar respuesta a los problemas de violencia

armada, con un espíritu de cooperación, integración y coordinación. Entre otras cosas, nos comprometemos a trabajar en la consecución de esta iniciativa en el seno de las Naciones Unidas, con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y demás organizaciones que correspondan.

Respaldaremos las iniciativas para medir el costo humano, social y económico de la violencia armada, a fin de evaluar los riesgos y vulnerabilidades, evaluar la eficacia de los programas de reducción de la violencia armada y publicar información referente a las mejores prácticas.

Trabajaremos en forma conjunta con los Estados y las comunidades afectados, y con la comunidad de donantes, para promover soluciones a nivel local, nacional, regional y mundial.

Ahondaremos nuestros esfuerzos para lograr una reducción cuantificable de la violencia armada mundial y mejoras tangibles en seguridad humana para el año 2015.

Colaboraremos con los actores de las esferas del desarrollo, la construcción de la paz y la seguridad, salud pública, ayuda humanitaria, derechos humanos y justicia penal y, reconociendo el rol importante que debe jugar la sociedad civil en la reducción de la violencia armada, fomentaremos asociaciones dinámicas entre gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil.

Presentaremos esta declaración en la próxima conferencia de examen de las Naciones Unidas sobre el programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

Nos comprometemos a trabajar en la consecución de esta iniciativa en todos los foros apropiados y a reunirnos, a más tardar, en el 2008 para evaluar nuestro progreso respecto del logro de estos objetivos.

Ginebra, 7 de junio de 2006

Afganistán
Alemania
Australia

Austria
Brasil
Bulgaria
Canadá
Chile
Corea, República de
Costa Rica
El Salvador
Eslovenia
Finlandia
Francia
Ghana
Grecia
Guatemala
Honduras
Indonesia
Irlanda
Jamaica
Japón
Jordania
Kenya
Líbano
Liberia
Los Países Bajos
Malí
Marruecos
México
Mozambique
Nigeria
Noruega
Nueva Zelanda
Papua Nueva Guinea
Reino Unido
Senegal
Sudáfrica
Suecia
Suiza
Tailandia
Timor Oriental

The Geneva Declaration on Armed Violence and

On 7 June 2006, 42 states and 17 international organizations and non-governmental organizations gathered in Geneva, Switzerland for a Ministerial Summit on Armed Violence and Development, which was hosted by Switzerland and the United Nations Development Programme (UNDP). The objectives of the summit were:

- to raise global awareness of the negative impact of armed violence on sustainable development;
- to further support the work of governments, international organizations and civil society organizations that are committed to reducing armed violence within a development perspective; and
- to strengthen efforts to achieve a measurable reduction in the global burden of armed violence and tangible improvements in human security by 2015.

At the conclusion of the summit, the 42 participating states adopted the Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Recognizing that the fight against the global scourge of armed violence and the prospects for sustainable development are closely linked, the participants agreed in particular to strengthen their efforts to integrate armed violence reduction and conflict prevention programmes into national, regional and multilateral development frameworks and strategies, as well as into humanitarian assistance, emergency and crisis management initiatives.

The participants also agreed to work together on practical measures that:

- promote conflict prevention, resolution and reconciliation, as well as support post-conflict peace-building and reconstruction,

- stem the proliferation, illegal trafficking and misuse of small arms and light weapons and ammunition, and lead to effective weapons reduction, post-conflict disarmament, demobilization and reintegration, and small arms control, including control of arms transfers and of illicit brokering;
- uphold full respect of human rights, promote the peaceful settlement of conflicts based on justice and the rule of law, and address a climate of impunity;
- foster effective and accountable public security institutions;
- promote a comprehensive approach to armed violence reduction issues, recognizing the different situations, needs and resources of men and women, boys and girls, as reflected in the provisions of UN Security Council Resolutions 1325 and 1612;
- ensure that armed violence prevention and reduction initiatives target specific risk factors and groups, and are linked to programmes providing non-violent alternative livelihoods for individuals and communities.

Since 7 June 2006 seven further States have formally endorsed the Geneva Declaration. These States are: Peru, Hungary, Sierra Leone, Qatar, Holy See, Bosnia and Herzegovina and Italy.

Participants to the summit emphasized that the principles and goals of the Geneva Declaration should not remain empty words but be followed by concrete measures. Switzerland proposed to work with a group of interested states, in order to develop the commitments contained in the Geneva Declaration on Armed Violence and Development as well as to increase the support for the Declaration and its follow-up activities.

A core group of ten states as the political and diplomatic driving force responsible for advancing the goals of the Geneva Declaration was constituted on 14 November 2006, when it met for its first meeting in Geneva. Members of the core group are Canada, Guatemala, Finland, Kenya, Morocco, the Netherlands, Norway, Switzerland, Thailand and the United Kingdom. The group is coordinated by Switzerland. The immediate objective of the core group is to develop an Action Plan that will be submitted to the States who have endorsed the Geneva

Declaration on Armed Violence and Development for approval by June 2007. The second core group meeting took place in Geneva on 20 February 2007. The meeting focused on the design of the Action Plan, in particular on its three clusters of “Advocacy, Dissemination and Coordination”, “Measurability and Research” and Programming”.

A first regional meeting on “Armed Violence and Development” for the countries of Latin America and the Caribbean will take place in Guatemala on 23 and 24 April 2007. Further regional meetings for the countries of Africa and Asia respectively will be held in the second half of 2007 and 2008.

The Declaration

Armed violence destroys lives and livelihoods, breeds insecurity, fear and terror, and has a profoundly negative impact on human development. Whether in situations of conflict or crime, it imposes enormous costs on states, communities and individuals.

Armed violence closes schools, empties markets, burdens health services, destroys families, weakens the rule of law, and prevents humanitarian assistance from reaching people in need.

Armed violence kills -- directly and indirectly -- hundreds of thousands of people each year and injures countless more, often with lifelong consequences. It threatens permanently the respect of human rights. Living free from the threat of armed violence is a basic human need.

It is a precondition for human development, dignity and well-being. Providing for the human security of their citizens is a core responsibility of governments.

In the 2005 World Summit Outcome document, global leaders recognized the strong linkage and mutual reinforcement between development, peace, security and human rights. They stressed the right of people to live in dignity, free from fear and from want. The international community has acknowledged that armed violence and conflict impede realization of the Millennium Development Goals, and that conflict

prevention and resolution, violence reduction, human rights, good governance and peace-building are key steps towards reducing poverty, promoting economic growth and improving people's lives.

The Peacebuilding Commission, by establishing an institutional link between security and development, will also promote an integrated approach to post-conflict peace building and play a central role in addressing the problem of armed violence.

Recognizing these realities, we, Ministers and representatives from 42 countries, representing all the world's regions, have gathered in Geneva and have resolved to promote sustainable security and a culture of peace by taking action to reduce armed violence and its negative impact on socio-economic and human development.

We will strengthen our efforts to integrate armed violence reduction and conflict prevention programmes into national, regional and multilateral development frameworks, institutions and strategies, as well as into humanitarian assistance, emergency, and crisis management initiatives.

We will work individually and together, at national, regional and multilateral levels, on practical measures that:

- promote conflict prevention, resolution and reconciliation, and support postconflict peace-building and reconstruction;
- stem the proliferation, illegal trafficking and misuse of small arms and light weapons and ammunition, and lead to effective weapons reduction, post-conflict disarmament, demobilization and reintegration, and small arms control, including control of arms transfers and of illicit brokering;
- uphold full respect for human rights, promote the peaceful settlement of conflicts based on justice and the rule of law, and address a climate of impunity;
- foster effective and accountable public security institutions;
- promote a comprehensive approach to armed violence reduction issues, recognizing the different situations, needs and resources of men and women, boys and girls, as reflected in the provisions

of UN Security Council Resolutions 1325 and 1612;

- ensure that armed violence prevention and reduction initiatives target specific risk factors and groups, and are linked to programmes providing non-violent alternative livelihoods for individuals and communities.

We will take further action to deal effectively both with the supply of, and the demand for, small arms and light weapons. This includes implementing fully existing instruments, in particular the UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, and promoting the development of further international instruments, including legally binding ones.

We commit to enhancing the financial, technical and human resources devoted to addressing armed violence issues in a cooperative, comprehensive and coordinated manner, including working *inter alia* to advance this issue within the United Nations, the Organization for Economic Cooperation and Development and other relevant organizations.

We will support initiatives to measure the human, social and economic costs of armed violence, to assess risks and vulnerabilities, to evaluate the effectiveness of armed violence reduction programmes, and to disseminate knowledge of best practices.

We will work with affected states and communities, and with the donor community, to promote solutions at the local, national, regional and global level.

We will strive to achieve, by 2015, measurable reductions in the global burden of armed violence and tangible improvements in human security worldwide.

We will work in partnership with the development, peace and security-building, public health, humanitarian, human rights and criminal justice communities, and, recognizing the important role civil society has to play in reducing armed violence, promote active partnerships between governments, international organizations and civil society.

We will present this declaration to the upcoming UN conference to

review the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.

We commit ourselves to pursuing this initiative in all appropriate fora and to meeting again no later than 2008 to assess our progress in achieving these goals.

Geneva, 7 June 2006

Afghanistan

Australia

Austria

Bulgaria

Brazil

Canada

Chile

Costa Rica

El Salvador

Finland

France

Germany

Ghana

Greece

Guatemala

Honduras

Indonesia

Ireland

Jamaica

Japan

Jordan

Kenya

Korea, Republic of

Lebanon

Liberia

Mali

Mexico

Morocco

Mozambique

The Netherlands

New Zealand

Nigeria
Norway
Papua New Guinea
Senegal
Slovenia
South Africa
Sweden
Switzerland
Thailand
Timor-Leste
United Kingdom



Bolívia, a criação de um novo país

Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo (2006).

Bolívia, a criação de um novo país.

Brasília: Funag, Ministério das Relações Exteriores. 352 págs.

Introdução

Comentar um livro costuma ser tarefa mais pesada do que escrevê-lo. Em especial um livro político que aborda o presente e nos faz pensar no futuro, depois de magnífica apresentação do passado. É preciso, primeiro, penetrar na essência das intenções e do pensamento do Autor. Depois, entendê-lo, para em seguida discordar ou concordar com ele. Geralmente as duas coisas. Torna-se necessário não provocá-lo.

Alfredo Camargo, vamos chamá-lo assim, mesmo sem saber se é este o seu nome de guerra no Itamaraty, apresenta-nos uma preciosa radiografia histórica, ética, sociológica e política desse país tão próximo e ao mesmo tempo tão distante do Brasil, a Bolívia. Por certo deixou no caminho de suas 352 páginas uma série de armadilhas destinadas a testar o leitor, a levar-nos não apenas a meditar sobre tantas diferenças que nos separam e, ao mesmo tempo, tantas semelhanças que nos unem.

Minha primeira tentação é de estabelecer comparações entre as duas nações - vamos chamá-las assim - e seus personagens mais recentes. Por conta, é claro, de situações ora criadas primeiro lá, ora iniciadas aqui.

Paz Estensoro, responsável pela grande Revolução de 1952, na Bolívia, apresenta muitas características de nosso Getúlio Vargas, em 1930. Mudaram a face de seus países com reformas variadas, sociais e econômicas. Quando retornaram ao poder, anos mais tarde, sofreram as mesmas desilusões. Ou quem sabe mudaram, registrando-se aqui as diferenças: Vargas tornara-se, com o tempo, mais nacionalista e socialista, apesar de marchas e contra-marchas. Estensoro quase virou um neoliberal, antes que esse abominável conceito dominasse o planeta. O dever de casa do grande boliviano era duplo. Precisava abrir o país a dois tipos de excluídos: os povos andinos, no caso, os índios, e os proletários. Vargas não enfrentou problemas com nossos ancestrais pré-colombianos, voltou-se apenas para os miseráveis surgidos depois do Descobrimento, ainda que em profusão muito maior.

Concordará o Autor, porém, em que Paz Zamora tinha muito de João Goulart, e que Sanchez de

Lozada e Fernando Henrique Cardoso foram irmãos gêmeos em outra encarnação? Afinal, o boliviano parecia o herdeiro de Estensoro, quando pela primeira vez chegou ao poder. Na segunda, precisou fugir para Miami depois da fracassada tentativa de privatizar as riquezas do país e entregar-se ao mercado, eufemismo para entregar o governo ao capital estrangeiro. O nosso FHC ficou até o fim do segundo mandato, mas pelos mesmos motivos e sem precisar exilar-se, não se elegeria hoje vereador em Ibiúna. Ambos foram responsáveis pelas quedas mais vertiginosas nos respectivos Produtos Internos Brutos. Claro que sob a farsa da globalização. Pulando o retorno de Hugo Banzer, primeiro ditador, depois populista, que outro general mais se assemelhará a ele do que João Figueiredo.

Para tornar mais fascinantes as comparações, que tal cotejar Luiz Inácio da Silva e Evo Morales, não precisando referir como divergências esse ensaio-geral de crise iniciado com a questão do gás, mas encontrando em ambos ascensões pouco ortodoxas na forma de chegar ao poder? Um em nome dos índios, outro dos trabalhadores. Os dois, no entanto, nos governos, aproximando-se de um choque inusual que só com bola de

cristal o Ministério das Relações Exteriores poderá prever.

Origens

O livro de Alfredo Camargo começa precioso pelas pesquisas históricas, mas ele que nos perdoe se vamos começar, de sua narrativa imparcial, a tirar ilações e interpretações que por completo correm por nossa conta. Também, que mandou o Autor aguçar nossos sentimentos belicosos?

Começa que até hoje é difícil aos bolivianos entender a Bolívia como nação, dispondo de uma população de 66% de índios andinos. Até hoje eles não entendem muito bem porque o mundo ocidental teimou em integrá-los em artificiais divisões geográficas denominadas Perú, Equador e Bolívia. Não que étnicamente fossem os mesmos, muito pelo contrário. Viviam em querelas constantes, mas depois de setorialmente dominado e organizado pelo Império Inca, o mundo andino orgulhava-se de sua cultura e de suas tradições, mesmo as cruéis. Por sinal era chamado de Império das Quatro Regiões.

De repente, talvez de férias na Espanha, Francisco Pizarro, aconselhado por seu primo

Hernán Cortéz, destruidor do Império Azteca, resolve fazer o mesmo com o Império Inca. Foi auxiliado por Francisco de Montego. Não se tratava de papistas iluminados com a missão de levar a Cruz aos infiéis, mas de agentes da Coroa Espanhola interessados nas riquezas do Novo Continente. Rapinagem pura, um pouco menos amargas do que as verificadas no mundo de hoje, porque em vez de bombas e mísseis, avançavam com suas espadas.

Mas Pizarro e Montego viraram o mundo andino de cabeça para baixo. Não que o Império Inca fosse o Reino dos Céus, muito pelo contrário. Mas foi destruído não por ser bárbaro, mas rico. Argumentava-se que não adoravam Cristo, mas Cristo não havia aparecido por lá. Diziam que os incas careciam de escrita, limitadíssima apenas a sinais que só os sacerdotes comprehendiam, mas faltava aos conquistadores vontade para aceitar uma arquitetura superior á Européia, além de uma agricultura sem par, astrologia excepcional, absorção e respeito a religiões diversas, facultadas a todos os povos sob seu domínio, centralização administrativa, irrigação, industrias de tecidos e arte. Tinhama consciência histórica e uma organização social hierárquica, onde a terra

e os recursos naturais eram propriedade coletiva, não havia propriedade privada, exceção dos bens de uso pessoal. O indivíduo tinha deveres para com a comunidade, como a prestação de trabalhos comuns, mas o Império Inca garantia direitos a bens coletivos a começar pela água. Ignoravam o comércio com lucro, praticando, enfim, um socialismo utópico.

O Autor não refere, por desnecessário, mas é evidente que os incas não haviam construído o paraíso. Sacrificavam crianças aos montes, lavavam de sangue os degraus de suas pirâmides e mantinham para o rei todas as mordomias de que temos notícia. Quando um povoado se revoltava, não sobrava ninguém.

A Virada

Também do Império Inca sobraram apenas ruínas, depois da conquista espanhola. Revoltas se registraram, desde a primeira, do rei Athualpa até a de Tupac Amaru. Foram batidos sob a alegação de bárbaros, cruéis, ilegítimos e filhos de Satanás. Só os dois referidos, depois de derrotados, tiveram que assistir a degola das rainhas e seus filhos e foram esfolados vivos pelos novos defensores da civilização. Toda a população andina foi

reduzida à escravidão. Quando um vice-rei, Francisco de Toledo, quis estabelecer o trabalho remunerado, poucos entenderam. A Igreja passou a exigir certidões de nascimento, casamento e óbito, que também representavam inutilidades para a imensa maioria.

Serão os mesmos?

Vale um salto nos comentários ao texto de Alfredo Camargo, caso contrário furtaríamos o leitor do prazer de deglutar o original brilhante por conta da tosca cópia.

A verdade é que o povo dos Andes continuou o mesmo, não obstante as crueldades sofridas por parte do colonizador espanhol. Quando as repúblicas foram sendo proclamadas na América Latina, podemos inferir ter sido de forma artificial para seus habitantes primitivos, que pouca diferença sentiram ao integrar artificialmente os territórios da Bolívia, Peru e Equador. Claro que índios andinos participaram dos movimentos de Independência, mas sem o amálgama que uniu por exemplo, no Brasil, brancos, índios e negros, na luta contra os holandeses.

Os índios andinos continuaram tidos como parias, seres

inferiores levados à embriagues e inoculados por epidemias e doenças que jamais haviam sofrido. Mas permaneceram unidos pela memória coletiva, ainda que sem registrá-la por escrito.

Conforme sua cultura, lembra Alfredo Camargo, não era o futuro a abrir-se diante deles, mas o passado, visível, distinguível, gravado na memória e no mundo físico. O futuro sempre lhes fora incerto, só conhecido quando se tornasse passado.

Viveram como puderam, de acordo com sua filosofia de vida. Se imaginavam resgatar o passado, foram gradativamente sentindo a impossibilidade da utopia, sem, no entanto, abandonarem o propósito de uma ordem institucional representando os valores andinos. Aqui a ali, revoltavam-se contra a残酷和os mecanismos arbitrários a eles impostos, mas, na realidade, só queriam ficar em paz. E até aceitavam, ingenuamente, que seus algozes exorbitavam. Acreditavam não haver estímulos da Coroa Espanhola, para a qual apelavam imaginando “que o rei não sabia de nada”. Essa mentira, aliás, costuma atravessar os tempos.

Bolívar libertou os brancos do jugo da Espanha, mas manteve

o trabalho escravo dos índios e até a servidão nas propriedades rurais. O medo jamais deixou de existir entre os brancos, que o superavam através da残酷, mas tremeram todos em 1780 com a rebelião “katarista” que ameaçou o sítio a La Paz, cujo final foi o suplício de Tupac Amaru.

Saiu de campo a Espanha, entrou a Inglaterra, continuando o índio andino a ser tido como a personificação do negativo e do retrocesso, o indolente e ignorante. Um presidente da jovem república, Bautista Saavedra, chegou a pregar que a missão civilizadora dos brancos era exterminar os índios, “sem remorsos”. Até o acesso das populações indígenas às zonas centrais das cidades foi proibido, bem como a bairros privativos dos brancos, “uma espécie de sonho urbano europeu levado aos trópicos” e apenas extinto em 1944. Terras indígenas eram leiloadas aos montes, demonstrando que a Independência, afinal, beneficiava as minorias. Aliás, como quase sempre.

A historiadora Silvia Rivera chegou a visualizar duas Bolíviás: a indígeno-comunitária e a liberal-oligárquica. A questão indígena continuava “caso de polícia”, sem muita diferença

com a questão operária no Brasil, que em 1929 era a mesma, conforme o presidente Washington Luiz.

Acontece que a república boliviana ia de mal a pior. O exército local perdeu as guerras com o Chile, quando também perdeu a saída para o Pacífico, e com o Paraguai, no Chaco. Seguem-se ciclos oligárquicos e militares, ou então oligárquico-militares, com a exclusão permanente dos índios, revelando o fracasso do estado branco até que a Revolução de 1952, de Paz Estensoro concede cidadania a todos os habitantes do território boliviano. É a transformação do índio em cidadão. Imperfeita, mas sem pretender vestir-lhe a cultura e as concepções do branco. Aceitando-o, como vem acontecendo, apesar de bons ou maus governos. Pode-se dizer que o povo andino pré-colombiano, sem perder suas origens, vem se reciclando e ocupando espaços por sua própria força e consciência.

Lula e Evo Morales

Importa outro salto no registro histórico feito pelo Autor para chegarmos às conclusões finais. O primeiro governo de Paz Estensoro, apesar de revolucionário, não foi o bastante

para reunir as duas civilizações, a branca e a índia. Mas avançou bastante. As dilapidação de recursos naturais continuou, pela prática das exportações em massa de produtos primários, do estanho do começo do século passado ao gás de agora.

Sucederam-se os governos e os golpes, alguns sangrentos. O desenvolver das coincidências com o Brasil permanece, apesar da descoincidência de datas.

O primeiro governo de Paz Estensoro terá muito a ver com o primeiro de Getúlio Vargas, ambos líderes de revoluções análogas e anti-oligárquicas, resistindo ainda que fazendo concessões ao capital estrangeiro. Uma em 1930, outra em 1952, idênticas. A coincidência é impressionando quando cotejados os segundos governos de ambos, ainda que lá sem a tragédia final daqui. Fracassaram? Ou obtiveram a vitória no gesto final?

Depois, Paz Zamora e João Goulart confundem-se, impedidos de promover as reformas desejadas. Sanchez de Lozada chegou ao poder como Fernando Henrique Cardoso, eivado de grandes esperanças pelas esquerdas democráticas. O boliviano terminou seu primeiro governo, voltou depois

e acabou, sem tirar nem pôr, como um neoliberal que tudo privatizou, vendeu as riquezas do país e foi posto para fora. A única diferença é que Fernando Henrique Cardoso terminou o segundo governo. A volta de Hugo Banzer havia exprimido o militarismo travestido de populismo, tão decepcionante quanto foi o governo do nosso último general, João Figueiredo.

Se quiserem outra comparação, antes da definitiva, Cesar Mesa, que sucedeu Sanchez de Lozada, poderia ter-se chamado Itamar Franco, e vice-versa. Corretos, honestos, nacionalistas na medida do possível, mas eventuais.

O neoliberalismo fracassou na Bolívia ao tempo em que o nosso, no Brasil, apesar de esforçar-se para sobreviver, trafega nos estertores. O fundamental está na realidade tão dispare nas origens porém idêntica no trajeto das duas sociedades. Os índios bolivianos, agora somados aos trabalhadores daquele país, vem exercendo a mesma força de pressão do que os trabalhadores, no Brasil. Lá e cá, são maioria, lá e cá forjaram um tipo novo de liderança, capaz de exprimir suas esperanças ou suas frustrações. Com todas as surpresas, marchas, contra-marchas e até atritos, Lula e Evo Morales constituem

pão do mesmo forno, preparado com a mesma farinha. O nosso presidente, mais cauteloso, ganhando um tempo de que o companheiro do outro lado da fronteira não dispõe. Ambos, porém, exprimindo a mesma reação a quantos, através dos tempos, reduziram e querem reduzir a massa de seus cidadãos a parias escravizados, daqueles que apenas pretendiam e ainda pretendem viver em paz com seus costumes, sua cultura e suas tradições.

Os índios brasileiros ficaram de fora destas considerações, infelizmente porque dizimados há séculos e sem as tradições culturais de seus primos andinos. Aqui, o trabalhador tomou o lugar do índio, assim como, lá, o índio aliou-se ao trabalhador. Dá no mesmo, porque a conclusão parece uma só, depois da leitura desse excepcional “Bolívia - A Criação De Um Novo País”: são muitos novos países que vem emergindo, vitoriosos ou derrotados que venham a ser Lula ou Evo. Outros virão.

Carlos Chagas

www.cries.org



El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



La Integración Latinoamericana: Visiones regionales y subregionales

Francisco Rojas Aravena, Luis Guillermo Solis Rivera (2006). *La Integración Latinoamericana: Visiones Regionales y Subregionales.*

San José: FLACSO Secretaría General, OBREAL, y Editorial Juricentro, 2006. 378 págs.

América Latina enfrenta difíciles retos; atraviesa desde hace varios años al igual que el mundo, un cambio paradigmático que involucra una transformación estructural en la economía internacional y en el manejo de las políticas económicas y sociales. En este marco sigue en su inacabable búsqueda de descubrir esquemas que permitan a los procesos de integración expandirse y ampliarse.

La Integración latinoamericana:

visiones regionales y subregionales es un libro presentado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por el Observatorio para las Relaciones Europa – América latina (OBREAL); y la Editorial Juricentro de Costa Rica editado en el 2006. Esta obra constituye una respuesta a las múltiples interrogantes que actualmente surgen en todos los países de la región que se encuentran transitando los caminos de la integración y que contrasta de manera

significativa con la integración europea.

“La integración latinoamericana constituye uno de los procesos históricos más prolongados, también más azarosos, de la historia regional. Aspiración más que realidad, la integración latinoamericana ha sido objeto de numerosos abordajes académicos, todos los cuales, en su diversidad, parecieran coincidir en un aspecto clave: la integración regional no es un fenómeno unívoco sino que se expresa en una pluralidad de escenarios y modalidades que requieren, para ser comprensibles de abordajes subregionales”.

Esta sentencia la encontramos en la presentación que hace Francisco Rojas Aravena en el libro: La Integración Latinoamericana. Se trata de una colección de ensayos de investigadores y académicos que analizan los procesos de integración en la América Latina y el Caribe y sus relaciones con la Unión Europea.

Este libro pretende contribuir al esfuerzo por avanzar en la definición de propuestas políticas, perspectivas y procesos que permitan una mejor comprensión de las luchas que durante muchísimos años se han dado para lograr una mayor integración en el marco de

las prioridades de trabajo de los países de la América Latina.

La publicación está dividida en nueve capítulos. En los dos primeros se trata de dar una perspectiva global y un marco analítico de los recientes procesos de integración latinoamericana y caribeña. Tres capítulos estudian los casos suramericanos de Brasil, Chile y Ecuador. Otros dos analizan la dimensión centroamericana de la integración con énfasis en las perspectivas de El Salvador y Costa Rica. La última parte examina los modelos regionales y la falta de certidumbre en torno a la hegemonía de algún estándar de integración, se analiza también la experiencia de Cuba y su modelo de desarrollo en el contexto regional.

Los autores muestran un importante trabajo de investigación que le permite al lector conocer y seguir una serie de procesos que se han dado a lo largo de muchos años por parte de los diferentes países del hemisferio. Además nos ofrecen al final de cada ensayo recomendaciones y conclusiones, que sin duda enriquecen la lectura.

En su exposición “*Un marco analítico para los procesos de integración regional*”, Ramón Torrent, coordinador de OBREAL, asegú-

ra que la integración regional se desarrolla en un espacio multidimensional y no necesariamente va siempre hacia delante, pero se pueden potenciar cuando sean capaces de implicar 4 dimensiones: "externa, contenido, fortaleza y dinamismo". Torrent nos habla de las precondiciones y objetivos de la integración regional, los instrumentos de la integración económica, y las dimensiones entre otros.

Por su parte Guillermo Yunque analiza las "Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe", nos dice que el gran vacío en Latinoamérica, es la inexistencia de un mecanismo de integración con carácter regional, que permita fortalecer su capacidad de inserción internacional, lo cual implica que se abran negociaciones separadas en forma subregional o bilateral, con la Unión Europea, Estados Unidos y más recientemente con algunos países del Asia. "En América Latina continúa pendiente la confirmación de mecanismos de integración regional, que le permitan contar con posturas comunes en el plano internacional y fortalecer su capacidad de interlocución. Asimismo, los acuerdos de integración subregional en América Latina, avanzan en su maduración institucional y

se abren a las paciones que implican su ampliación", dice.

Gilberto Dupas, en el caso de Brasil: "La nueva lógica y los procesos de integración latinoamericanos", reseña de forma bastante sistemática, cómo la región ha respondido con fuerza a los retos que han impuesto los mercados globales con la apertura económica. Nos habla de la NAFTA, el MERCOSUR y de cómo los acuerdos regionales de América latina con los Estados Unidos y la Unión Europea están siendo afectados por los diferentes procesos de integración económica y de liberalización comercial, además de los efectos que estarían produciendo estos procesos.

"Perspectivas de Chile frente a la integración latinoamericana" ensayo preparado por María Cristina Silva, encontramos una exposición general sobre los principios de la política exterior chilena y sus estrategias en el escenario internacional. Silva nos explica cómo durante muchos años Chile estuvo ausente de los sistemas de integración, dadas sus disímiles características geográficas, políticas y económicas del resto de la región y específicamente con algunos países vecinos en distintas etapas históricas y su "retorno" a la integración subregional. Al

final nos explica también cómo han sido en los últimos años las relaciones de Chile con América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea.

Sobre "Integración Regional: el caso Ecuador", Claudia Donoso nos describe cómo se ha desarrollado el proceso de integración de su país tanto a nivel hemisférico como subregional, principalmente con la Comunidad Andina (CAN), además sus relaciones con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea y los Estados Unidos. La autora asegura que "Ecuador no tiene interés de entrar a la comunidad internacional solo; busca negociar e integrarse a través de su bloque más cercano CAN".

En su artículo: "Integración Centroamericana: una vista de los intereses salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa", Rafael Sánchez hace un resumen muy detallado de cómo desde 1990 Centro América ha iniciado un proceso de relanzamiento hacia la integración tras un largo periodo de crisis. Además analiza las políticas seguidas por El Salvador frente a los procesos de integración en el hemisferio occidental, especialmente en el Área del Libre Comercio de las

Américas (ALCA), la negociación del tratado de Libre Comercio Centro América – Estados Unidos, así como la cooperación estratégica de El Salvador con los Estados Unidos en áreas de interés común. Además analiza la cooperación europea hacia Centroamérica y los intereses salvadoreños en la misma.

Daniel Matul en su ensayo: "La integración Centroamericana: una mirada desde Costa Rica", realiza un análisis sobre las perspectivas costarricenses y las implicaciones de la política exterior en los procesos de integración regionales y subregionales. El autor ofrece una visión completa de las regulaciones, normas acuerdos, tratados convenios que han surgido del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de otros procesos regionales en los últimos años. Matul afirma que aunque la integración Centroamericana es una de las iniciativas más añejas de América Latina, su instauración real no ha sido posible en los últimos 50 años. "Factores de tipo, político, económico, geopolítico, naturales entre otros, han contribuido a que su desarrollo permanente este sujeto a la voluntad de los gobernantes o las coyunturas políticas y económicas del momento".

Josette Altmann en su artículo: “Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, nos explica cómo la integración regional se ha ido fragmentando y ha dado paso al surgimiento de otros bloques integrationistas. La autora concluye que la integración económica es el punto de desencuentro entre los bloques regionales tales como MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM por las diferentes percepciones de cómo vincularse al sistema internacional. “Paradójicamente, la integración política de la región puede darse sobre la base de una integración económica en la medida en que ese sea uno de los resultados de un proyecto estratégico regional”.

Finalmente, Elena Díaz y Eugenio Espinosa en su ensayo “Cuba: experiencia de desarrollo social ético y democracia participativa”, hacen un análisis del modelo cubano y explican cómo la sociedad cubana está en un proceso de transición hacia un fortalecimiento y redefinición de su propio modelo socialista, donde la gobernabilidad se afianza en un proceso de democracia participativa. Los autores de este artículo también ofrecen una breve reseña del impacto sobre la economía y sociedad

cubanas que provocó el colapso de los países este-europeos y las estrategias aplicadas. Finalmente explican la importancia que representa El Caribe y el ALBA en las relaciones exteriores de Cuba.

Marta Guzman Hidalgo

DOCUMENTOS CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

La intención es que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.

Nº 1 - Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº 2 - La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de prevección y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº 4 - Links for Life. Oportunities for more Effective Civil Society Engagement with the UN System - JOHN W. FOSTER

Nº 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

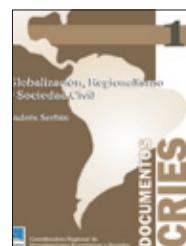
Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº 7 - Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº 8 - A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO.

Nº 9 - Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº 10 - Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



A ONU no século XXI: Perspectivas

Thiago Rodrigues e Wagner Romão (2006).

A ONU no século XXI: Perspectivas.

San Pablo: Desatino/FASM. 191 págs.

Árdua é a tarefa de resenhar esta coletânea de artigos sobre a ONU no momento em que esta *vecchia signora* completa 60 anos. Torna-se ainda mais árdua quando temos em mente a diversidade de opiniões presente neste livro e a qualidade dos artigos nele reunidos. Porém, a dificuldade de escrever sobre esta publicação é, em contrapartida, compensada pelo prazer de lê-la, pelo contato que nos oferecem seus organizadores com um pensamento tipicamente “periférico”

sobre a instituição, que mostra as angústias, os diagnósticos e as projeções de nossa intelectualidade, ao sul do que acontece no centro do mundo. Mais do que responder perguntas e nos servir respostas prontas numa bandeja, o livro nos presenteia com um mosaico de reflexões, apresenta questões e abre nossos campos, instigando-nos a refletir.

Só por este fato, o livro — fruto da VIII Semana de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina (em São Paulo) — já

mereceria figurar na biblioteca básica de qualquer pessoa interessada na política e no direito internacional; mas ele vai mais além e mostra as convergências de perspectivas e, mais salutar ainda, a divergência das análises entre os autores. São estas as características de uma bela coletânea, e *ONU no Século XXI: perspectivas* merece esta qualificação.

O diplomata Rubens Ricupero, num dado momento de seu artigo, sentencia que “*a mescla de visões nunca foi suficiente para estabelecer uma ponte*”; o livro prova que a divergência das visões é — mais que tudo — fundamental para que estabeleçamos nossas próprias pontes. E isto reflete a visão dos organizadores, Thiago Rodrigues e Wagner Romão, que nos convidam a refletir sobre a ONU tal como fizera Rousseau lendo *O Príncipe* através da ótica do desnudamento do caráter do Estado Moderno, e entende Maquiavel como um grande professor para os povos.

É preciso desfraldar o manto que envolve a ONU, estudá-la tendo em vista seu ineditismo para entendê-la, e não como apologetas do conserto (conserto mesmo, como se houvesse algo disfuncional) e da regulamentação completa das Relações Interna-

cionais, e muito menos como uma instituição irrelevante, desprovida de sentido.

Em linhas gerais, a reforma de ONU ocupou boa parte das reflexões do livro. Já no prefácio, Clóvis Brigagão chama a atenção para a necessidade de reforma da instituição que, ao seu ver, padece de uma contradição fundamental que a Carta de São Francisco revela: a tensão entre “nós, o povo das nações unidas” e a estrutura da ONU calcada na representação de Estados. Tensão que se torna cada vez maior com a entrada, no cenário internacional, de novos atores não-estatais que, com o poder crescente de pautar discussões, interferem na dinâmica das Nações Unidas.

Gilberto Rodrigues, no artigo “Democracia: nova fronteira da ONU”, entende a ampliação dos espaços destinados à Organizações Internacionais não-governamentais e o aumento da representatividade das entidades sub-nacionais como democratização das Nações Unidas. Porém, a assimilação das Organizações não-governamentais internacionais no seio da ONU recoloca o problema da assimetria da representatividade dado que a imensa maioria destas ONGIs vem dos países centrais e trazem consigo aquilo que percebem como problemas; desta forma as questões

pautadas por estas organizações desequilibram a democracia onusiana, já que agem diretamente nas relações de poder estabelecidas pelo princípio de igualdade entre os países.

Na verdade, o ponto levantado por Gilberto Rodrigues, e de certa forma também por Brigagão, merece maiores atenções, mas não devemos nos esquecer que o mesmo problema, o da *efetividade da representação*, acomete todas as instituições. A Assembléia Geral da ONU, a despeito da sua representação democrática formal, também está sujeita a assimetrias, se não na decisão (um país, um voto), pelo menos nos encaminhamentos, nos *lobbies*, naquilo que é visto e construído como tendo relevância.

A reforma reaparece no texto de Ricupero, que apresenta “A dificuldade de construir consensos numa era de extremos”, o mais longo artigo da coletânea refletindo sobre a cúpula da reforma da ONU, ocorrida em 2005.

Pergunta o autor o porquê dela ter sido recebida com ceticismo e desconfiança por analistas sérios e pela imprensa leiga, qualificada como um fracasso logo após o seu início. O diplomata mostra como esta percepção não corresponde ao real e que o copo está mais cheio que vazio.

Para Ricupero uma real reforma da ONU precisa adentrar no que ele chama de *natureza indivisível da solidariedade* que resulta da necessária ampliação do conceito de *segurança coletiva* para que este englobe não só o que ameaça o centro do sistema internacional — o terrorismo, a facilidade de países e grupos “párias” em conseguir armas de destruição em massa — mas também o que ameaça os países não tão centrais, sejam países em desenvolvimento ou miseráveis — tais como as epidemias e pandemias, genocídios e a violência civil. Interesses distintos entre países ricos e pobres geraram uma reforma da ONU tímida, visto que não houve a confluência entre os interesses destes grupos. Mas, sabendo que a ONU é um órgão eminentemente político, aberto ao diálogo, ao consenso, mas também ao conflito, o resultado da cúpula foi o melhor dentro das possibilidades que estavam no tabuleiro naquele momento.

O artigo de Demétrio Magnoli, “A ONU e o sistema internacional”, explica a inovação da ONU com relação à Sociedade das Nações (SDN) foi o Conselho de Segurança composto de cinco membros permanentes e com direito a voto. Segundo ele, a possibilidade da supressão da

ONU por si mesma (a inação advinda do instrumento do voto) possibilitou que as Nações Unidas excedessem, em muito, o tempo de vida da SDN. Se isto é verdade, o mérito da ONU está justamente na sua capacidade de não agir quando a política do interesse dos Estados está em risco. Por outro lado, este poder de voto talvez esteja umbilicalmente ligado ao mundo bipolar e ao contexto da Guerra Fria; pelo menos é esta a interpretação dos neocons estadunidenses, para os quais o C.S. é uma trava à ação dos EUA no mundo. Talvez, e exatamente pelo mesmo motivo, para as potências médias a defesa da legitimidade do Conselho seja uma questão vital. Assim sendo, espremido por dois projetos opostos, o da *pax americana* e o de um “governo mundial”, urge pensar na reforma do C.S. para que ele reflita a configuração do mundo de hoje, e não mais o de 1945.

Complementando a reflexão sobre o Conselho de Segurança, Moisés Marques, em “A política externa brasileira e as Nações Unidas”, analisa a estratégia brasileira para obter nele um assento permanente; estratégia esta que é uma política do Estado brasileiro, pois transcende aos governos e seus interesses imediatos. Com acuidade, alerta

Marques que esta não pode ser a única meta da política externa de Estado sob o risco de as falhas na obtenção do assento permanente sugerirem uma derrota muito maior do que de fato seria, e, assim, desnortear a criação de uma política externa que represente os anseios do Estado brasileiro, a longo e médio prazo.

Caio Dias, no seu “ONU, terrorismo, direitos humanos”, questiona se a instituição, criada para estabelecer a paz entre os Estados, pode dar conta de resolver os problemas postos pelos ataques de 11 de setembro de 2001, atos terroristas *não convencionais* (pois não visam à tomada de um Estado) que, por sua lógica inerente, impossibilitam o uso das mesmas técnicas que as Nações Unidas e o direito internacional desenvolveram ao longo dos seus sessenta anos. Esse novo terrorismo provocou um recrudescimento da ação dos Estados que se chocam, agora, com o ideário dos Direitos Humanos justamente nos países que mais se esforçaram em espalhar esta noção de direitos fundamentais. O que o 11 de setembro põe em xeque é justamente as garantias tão caras às democracias liberais do *due process of law*. É exatamente isto que percebemos no *lager* de Guantánamo, onde existe ape-

nas a força bruta do *Leviathan* (e sem a possibilidade prevista por Hobbes do rompimento do Contrato!), onde qualquer um pode ficar preso sem a menor acusação formal. Os EUA (principalmente) agora se igualam aos Estados mais brutais e oferecem a estes o argumento de ser a defesa dos Direitos Humanos mera retórica. Se aqueles que mais se esforçaram para defender a concepção do devido processo legal, para defender as garantias individuais contra o mero arbítrio do Estado, não mais as cumprem, como podemos exigir que a China, a Rússia ou a Líbia sigam este modelo?

Como está colocado, o debate sobre o terrorismo acaba por minar a confiança na conquista liberal e reatualizar a proposta Hobbesiana da troca de liberdade pela segurança e, contradictoriamente, estimulando a violência estatal que, como subproduto, radicaliza as ações terroristas e, de certa maneira, as legitima. A proposta — liberal — do autor é reforçar os foros multilaterais de decisão, onde as ações coordenadas podem dar conta de uma luta contra o terror dentro dos valores ocidentais.

O artigo de Flávio de Oliveira, “A ONU e a segurança internacional”, demonstra a preocupação com a ação da Organização

nestes tempos de mundo não-polar. No seu desenvolvimento, as Nações Unidas deixaram, por cisões internas, de poder contar com um exército próprio que possibilitaria ações mais efetivas em situações de ameaça à paz mundial. Era interessante para os membros da ONU — em especial a URSS — que esta organização não contasse com o poder de exército dado que este seria composto unidades nacionais e refletiria os pesos de cada país e, assim, o maior poder de um exército onusiano caberia aos EUA. Com o fim da Guerra Fria, a inexistência deste exército provoca uma dependência da ONU para com os EUA, seu maior financiador e o maior cedente de armas e militares. A situação tornou-se mais grave quando dos ataques terroristas de 2001, que levaram a superpotência mundial a formular a doutrina Bush de ataque preventivo, numa clara afronta aos princípios da Carta e do Conselho de Segurança.

Neste cenário, a ONU torna-se uma coadjuvante importante, mas que, em assim permanecendo, corre o risco de não chegar a ser, nunca, uma protagonista. Cabe assim olharmos atentamente para o futuro que está se desenhando nas Nações Unidas para que possamos, criteriosamente, saber se o que nos

aguarda é uma certa “governança global” ou se ONU aceitará seu papel secundário nas ações das potências. Tudo dependerá do acompanhamento, de perto, desta questão premente.

Samuel Feldberg, em “ONU 60 anos: considerações sobre seu poder”, retoma as preocupações de Magnoli e Oliveira, e atenta para os problemas que a ONU enfrenta quando se opõe aos interesses nacionais. A ONU só age quando lhe é permitido agir, quando sua ação coaduna com os interesses das potências; em caso contrário, quando as metas de alguma potência se chocam frontalmente com os interesses de outras, ela fica paralisada. Conseguirá a ONU dar conta destes novos desafios? O tempo dirá. Contudo, é ponto pacífico entre os autores a necessidade de mais reformas, que ela seja ainda mais aberta para os atores não-estatais, que seja ela mais sensível às demandas dos mais diversos países, entre os quais se encontra o Brasil.

Isso quer dizer que a ONU é irrelevante, desprezível? Não! Como bem nos lembra Feldberg ao citar o segundo Secretário-geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, “A ONU *não foi criada para levar a humanidade ao céu, mas para salvá-la do inferno*”. Resta saber se ela ainda

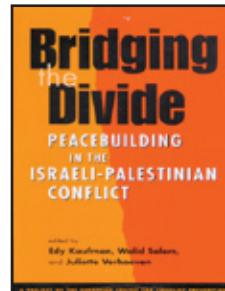
tem, se é que algum dia possuiu, esta capacidade de salvar-nos do inferno. Mas isto é uma outra história...

Walter Hupsel



Bridging the Divide. Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict

*Edy Kaufman, Walid Salem, Juliette Verhoeven (eds.)
London: Lynne Rienner Publishers, 2006. 323 Págs*

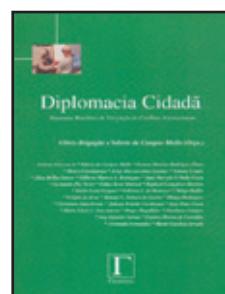


“Chronicling the valiant work of civil society in both camps in their quest toward reconciliation, this book helps us to fathom the uphill battle that the peace movement in Israel and Palestine has faced, and the hard work done in order to heal the wounds emanating from occupation and violence.” — Hanna Siniora, Crossing Borders.

“An incredibly courageous effort by Israeli and Palestinian peace scholars and practitioners to take a critical look at them themselves and their activities, to expose and analyze their weaknesses, and to suggest ways to improve their efficacy and impact in the years ahead.” — Naomi Chazan, Hebrew University of Jerusalem.

Diplomacia Cidadã. Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais

*Clóvis Brigagão e Valerie de Campos Mello (Orgs.)
Río de Janeiro: Gramma: Fundación Konrad Adenauer, GAPCon, CEAs, UCAM, 2006. 319 Págs.*

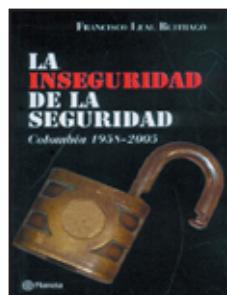


Coletânea pioneira no Brasil, Diplomacia Cidadã panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais, inaugura a atividade

editorial do GAPCon (Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais), reunindo todos os membros de seus Quatro Grupos de trabalho (GTs) e outros quatro convidados especiais, para oferecer análises atualizadas sobre os conflitos internacionais. A coletânea está dividida em três partes. A primeira aborda questões de fundo, panorâmicas, sobre os principais assuntos relacionados à esfera das ações multilaterais sobre temas da guerra e da paz, na visão da prevenção de conflitos. A segunda parte traz a contribuição de especialistas sobre temas e casos na abordagem plural das questões que envolvem a prevenção, a resolução e a gestão dos conflitos que se mantém ao longo da conjuntura internacional das últimas décadas do século XX e início do século XXI. A terceira e última parte reúne resenhas dos principais documentos e Relatórios surgidos nas últimas décadas, especialmente convocados pelos dois últimos Secretários-Gerais da ONU, Boutros Gali e Kofi Annan, e revela como estudantes de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais traduzem essa ordem de questões da política internacional na perspectiva da construção da Paz. O apoio e a compreensão dados pela Fundação Konrad Adenauer, através de seu Diretor Wilhelm Holfmeister, possibilitam que a presente coletânea esteja sendo oferecida ao público leitor brasileiro.

**La inseguridad de la seguridad.
Colombia 1958 – 2005**

Francisco Leal Buitrago
Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2006.
288 págs.



Este libro muestra el desarrollo de la doctrina de seguridad nacional en América Latina, particularmente en Colombia, heredada de la lucha de Estados Unidos contra el comunismo durante la Guerra Fría. Aunque este paradigma sigue de alguna manera vigente, ahora las amenazas son difusas y muchas de ellas trascienden las fronteras nacionales, como el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo, por lo cual el objeto central de la seguridad ya no es sólo el Estado, sino los países, la sociedad y las personas.

En el caso de Colombia, se hace un análisis de los distintos modelos de seguridad, desde el comienzo del Frente Nacional a mediados del siglo XX—pasando por el Plan Lazo, el estado de sitio, la Ley de Orden Público y el Plan Colombia—, hasta la política del actual gobierno. En este recorrido se muestran los pocos aciertos y los muchos desaciertos de las distintas administraciones que han tenido que incorporar a la agenda de seguridad temas como el narcotráfico, la administración de justicia, el paramilitarismo y la injerencia externa.

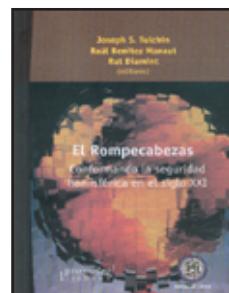
Este libro, sustentado en diversas fuentes y con marcado acento crítico, permite adentrarse en los procesos históricos que han llevado a la crisis política que hoy vive la sociedad colombiana, con el fin de evaluarla y aportar a su solución.

Según el autor, una nueva seguridad deberá estructurarse en función de intereses colectivos, tanto nacionales como internacionales, con objetivos democráticos ajenos al pragmatismo de la competencia desleal entre Estados o naciones. Seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad regional e, incluso, seguridad global deberán reemplazar la fuerte herencia de la tradicional y maniquea seguridad nacional.

El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI

Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut, Rut Diamint (eds.)

Buenos Aires: Bononiae Libris, 2005. 534 Págs.



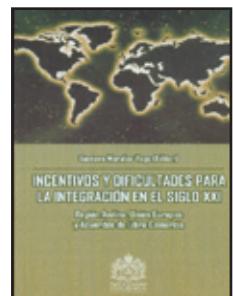
Hasta hace muy poco la agenda hemisférica de seguridad era el coto de caza de los estamentos militares y de los organismos de inteligencia de nuestros diferentes países. La diplomacia tradicional a veces incursionaba tímidamente en la esfera de los negocios, pero no se metía en lo que supuestamente “no le incumbía”. La transición a la democracia en la región hizo posible que cambiara el patrón tradicional de relación en la medida en que los militares abandonaron el escenario político y los políticos electos fueron buscando afianzar el control democrático de las Fuerzas Armadas y de seguridad en sus países. A lo

largo de los últimos quince años. Los actores de la relación hemisférica se multiplicaron. Es ahora frecuente ver que activistas de la sociedad civil, tales como organizaciones de derechos humanos, ecologistas y feministas, comunidades emigradas, académicos e intelectuales, participan en el debate sobre política hemisférica, otrora dominado por las voces de políticos, hombres de negocios y militares. El proyecto Creando Comunidades de Seguridad surgió en el año 2000 a iniciativa del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, como un esfuerzo por ampliar el debate sobre seguridad incorporando a los nuevos participantes de las relaciones hemisféricas en un momento de gran coincidencia política entre el norte y el sur del continente, en el que la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos del sur se encontraba dominada por los temas económicos, más concretamente, por el libre comercio. Era un momento propicio para el multilateralismo y Creando Comunidades pretendía contribuir a una mayor cooperación hemisférica incidiendo en el debate y capacitando a la sociedad civil en materia de seguridad. El Rompecabezas de la seguridad hemisférica lleva a logros en cooperación pero también a enfrentamientos. Hay en el hemisferio imperios, potencias intermedias y hasta pequeños Estados. Este libro es una contribución a este debate.

Incentivos y dificultades para la integración en el Siglo XXI. Región Andina. Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio

Gustavo Morales Vega (ed.)

Cali: Sello Editorial Javeriano, 2006. 219 págs.



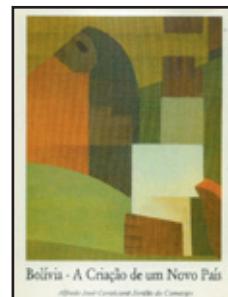
En los últimos años se ha producido un creciente interés por analizar los procesos de integración desde una perspectiva que trascienda la mirada estrictamente disciplinar. Justamente la presente obra analiza las distintas problemáticas políticas y económicas de diversas experiencias de integración en el mundo, con el ánimo de comprender, a través de casos concretos, no sólo las dinámicas de integración dentro de un contexto globalizado sino también invita al lector a reflexionar

sobre las oportunidades y amenazas que este nuevo escenario le abre a la región andina y particularmente a Colombia.

Cada uno de los artículos presentado en este libro es el resultado de cuidadosas investigaciones adelantadas por diferentes instituciones y grupos académicos interesados en el tema de la Integración, las cuales fueron discutidas en el marco de las actividades desarrolladas por el Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Entre ellos figuran el Observatorio de la Università degli Studi di Bologna, el Woodrow Wilson Center de la University of Southern California y el grupo Problemas Políticos Globales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Bolívia – A Criação de um Novo País

Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo
Brasília: Funag, Ministério das Relações Exteriores,
2006. 404 págs.



O presente trabalho é um esforço de compreensão da realidade política atual da Bolívia, um dos países americanos com maior percentagem de população indígena ou autóctone, mediante estudo da história do país e da sua formação social. De acordo com dados recentes, cerca de 66 por cento da população boliviana pertence a segmentos étnicos originários, em particular a dois núcleos de maior expressão demográfica, os grupos aimará e quéchua. Como afirma o sociólogo Xavier Albo, o país continua marcado por sua identidade autóctone, decorridos mais de quatro séculos da sua incorporação ao mundo hispânico.

Nas últimas décadas, tem-se acelerado a conquista de espaços políticos pelos setores indígenas, os quais Wigberto Rivero Pinto, sociólogo e ex-ministro de Assuntos Camponeses e Povos Indígenas, chamou de “La Bolivia ignorada, aquella que tiene cara indígena e no habla castellano.”

Procurando apresentar a subnarrativa da história do índio na história da Bolívia, o trabalho traça, até os dias de hoje, a trajetória política dos

principais grupos autóctones, desde seu inicio nas culturas pré-colombianas que floresceram no atual território boliviano (como Tiahuanaco e o Império Inca), passando pela resistência aos colonizadores espanhóis e, posteriormente, em marcos da história boliviana, como a Revolução Federal, a Guerra do Chaco, a Revolução de 1952 e o movimento katarista, nos anos setenta.

São examinados, em perspectiva histórico-sociológica, alguns traços ancestrais de identidade dos grupos autóctones, como a sua rejeição à acumulação materialista, a sua relação com a terra e o seu sentido comunitário, características atualmente politizadas pela valorização da etnicidade como vetor de poder.

La integración latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales

Francisco Rojas Aravena, Luis Guillermo Solis Rivera (coords.)

*San José: FLACSO Secretaría General, OBREAL,
y Editorial Juricentro, 2006.*

378 págs.

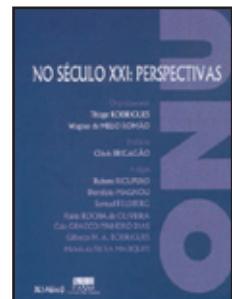


El libro está organizado en torno a nueve capítulos. Los dos primeros entregan una perspectiva global y un marco analítico político de los procesos de integración en América Latina y el Caribe en el período reciente. Seguidamente, los tres capítulos siguientes abordan tres casos suramericanos, Brasil, Chile y Ecuador.

Luego dos capítulos analizan la dimensión centroamericana de la integración, con énfasis en las perspectivas de El Salvador y Costa Rica. La última sección incluye dos artículos. El primero analiza la crisis de los modelos regionales y la falta de certidumbre en torno a la hegemonía de algún modelo de integración; el siguiente analiza la experiencia de Cuba y su modelo de desarrollo en el contexto regional. El libro incluye como anexo la Declaración de Viena que surgió de la IV Cumbre Europa América Latina.

A ONU no Século XXI: Perspectivas

Thiago Rodriguez, Wagner de Melo Romão (orgs.)
San Pablo: Desatino, Faculdade Santa Marcelina, 2006.
191 págs.

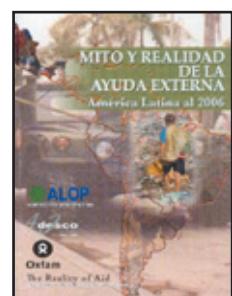


Nascida em 1945 sob a bandeira da manutenção da paz e da segurança internacionais, a Organização das Nações Unidas tem estado, nas últimas seis décadas, no centro da vida política internacional. Do apoio às independências nacionais das possessões coloniais européias, em seus primeiros anos, passando pelo amparo aos temas econômicos e sociais dos países do então Terceiro Mundo, até os constantes ataques à sua inoperância em questões-chave durante a Guerra Fria, a ONU constituiu-se como um espaço no qual as correlações de força presentes no contato entre Estados ganharam projeção e foram continuadas. Os novos temas, como os direitos humanos e a proteção do meio ambiente, propriamente transnacionais, nela encontraram expressão, constrangendo os Estados e a definição da soberania nacional em termos vestfalianos. Com o objetivo de banir a guerra de agressão, domesticando-a nos princípios da segurança coletiva e da solução pacífica de controvérsias, a ONU enfrentou, com abalos importantes em suas diretrizes, a persistência das guerras civis e regionais, além do recente despontar de novos agenciadores não-estatais de conflitos, como o terrorismo fundamentalista e o narcotráfico. O presente livro aproveita a efeméride do sexagésimo aniversário da Organização, mas se afasta das comemorações laudatórias ou da crítica fácil, refletindo a atitude do evento — a VIII Semana de Relações Internacionais da FASM — que lhe inspirou. Faz-se, assim, um convite à leitura e à problematização da ONU.

Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006

Jorge Balbis (coord.)
San José: ALOP, 2006. 129 págs.

Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2006, informe sobre cooperación internacional que edita



por quinta vez la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), consta de las siguientes secciones: Cooperación internacional en América Latina; Cooperación internacional y seguridad en América Latina; Conflicto, seguridad y desarrollo. Tendencias de la cooperación internacional; y Cooperación privada en América Latina. La presente publicación se ubica en el contexto de una plataforma internacional de ONG's que produce el informe *The Reality of Aid*. Su consejo directivo está integrado por representantes de diversas redes regionales de ONG's de África, América Latina, Asia, Europa y de un conjunto de países no europeos afiliados al Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).



Papeles de cuestiones internacionales

Papeles de cuestiones internacionales

2006 / 2007, Nº 96

Fuhem CIP, Icaria Editorial



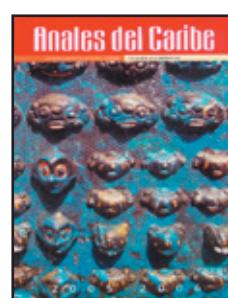
Desde fuera, África es percibida de diversas maneras: para unos está principalmente asociada a la imagen de la pobreza, la miseria, el conflicto o la enfermedad; para otros es el pecado de Occidente; algunos destacan la magia y la aventura que históricamente han acompañado al continente negro; y para otros más supone una mina de riqueza natural. Pero ¿cómo se ve el horizonte desde África? En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* se ha querido dedicar un espacio a este continente amado pero con compasión, olvidado a la vez que utilizado, donde el capital natural y humano se va y no se queda; y destacar especialmente la importancia de ver a África como sujeto y no como objeto. Los emigrantes, los activistas sociales, las mujeres y las organizaciones regionales, son algunos de los actores de esa África que quiere participar activamente en la gestión de su propio futuro.

Anales del Caribe

Anales del Caribe

2005 / 2006

Centro de Estudios del Caribe, Casa de las Américas



El espíritu de la mayoría de los estudios reunidos en el presente volumen de *Anales del Caribe* vuelca sobre varios tópicos esenciales a la riqueza y originalidad de un

corpus literario hecho a la medida de su expresión identitaria. En su casi totalidad, esos textos tienen la vocación de indagar y ofrecer su interpretación de cada fenómeno literario, o artístico, abordado y, asimismo, hacen patente la diversidad de ese cuerpo que integran distintos idiomas metropolitanos sin desconocer la emergente literatura criolla. Ese espíritu está marcado por un denominador común que es el análisis de determinada producción literaria en especial aquella que marca lo más significativo de ella durante la segunda mitad del siglo XX.

Contexto Internacional

Contexto Internacional

2006, vol 28 (2), Julho / Dezembro

Instituto de Relações Internacionais IRI



Contexto Internacional é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Seu propósito é promover o debate acadêmico no Brasil no campo das relações internacionais e áreas afins. Artigos: Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis, Rafael Duarte Villa e Fábio Cereda Cordeiro; A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico. Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira, Braz Baracuhy; Um Novo Bipolarismo: Notas Metodológicas para a Definição do Sistema Internacional, Ademar Seabra da Cruz Jr; Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul, Amâncio Jorge Nunes de Oliveira, Janina Onuki e Emmanuel de Oliveira; Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade - Uma Discussão Teórica Realista, Eugênio Diniz.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

2007, Nº 207. Editorial Nueva Sociedad



Las privatizaciones, uno de los ejes del Consenso de Washington, comenzaron a aplicarse en prácticamente todos los países latinoamericanos en algún momento entre

fines de los 80 y principios de los 90, cuando las dictaduras militares cedían su lugar a gobiernos democráticos y el neoliberalismo se ofrecía como la solución a buena parte de los males que aquejaban a la región. Han pasado quince años y, pese a que en su momento la cuestión fue debatida hasta el hartazgo en los medios políticos y académicos, es llamativa la falta de balances generales sobre la experiencia. En su edición 207, Nueva Sociedad intenta llenar ese vacío con una selección de artículos que reflejan una pluralidad de puntos de vista, matices y opiniones. En esta cuestión, quizás más que en cualquier otra, los especialistas están lejos de llegar a un consenso.

Documentación Social

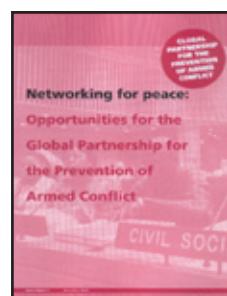
Documentación Social
2006, N° 142, julio – septiembre
Cáritas Española Editores

Desde hace unos años, diversos gobiernos y agencias internacionales han incluido la prevención de conflictos y la construcción de la paz en sus planes de cooperación al desarrollo. Esto supone un gran avance en el reconocimiento explícito de la cooperación al desarrollo como un instrumento efectivo para promover la construcción de la paz en los países que han sufrido conflictos armados, así como abordar los factores económicos, socio-culturales y políticos que están en las raíces de la violencia. En este número se presentan diferentes análisis y reflexiones sobre la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz en distintos países europeos, así como el papel de la sociedad civil en sentar las bases para una paz estable y duradera.



Networking for peace: Opportunities for the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict

Networking for peace: Opportunities for the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict
2006, Issue Paper 3, November. Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict



This paper is the third in the series of studies into issues in conflict prevention and peacebuilding by civil society presented by the *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC).

The paper is the outcome of a review of the *Global Partnership* and its regional networks. The review comprised a combination of surveys, interviews and discussions along with a literature study and the main conclusions of an expert seminar. It was undertaken with the purpose of helping strengthen the network. The paper has benefited from the insights and the practical experiences of the regional initiators of the *Global Partnership*.

COLABORADORES



Stephen Baranyi es Investigador Principal en el North-South Institute (www.nsi-ins.ca) en Ottawa, Canadá, donde dirige el Programa sobre la prevención de los conflictos armados. Desde 2003 él y su programa han publicado estudios sobre la sostenibilidad variada de los procesos de paz y de estabilización, la responsabilidad de proteger (R2P) en África, la problemática agraria y la prevención de conflictos en América latina, la equidad entre los géneros en los Estados frágiles, la reforma de las agencias de seguridad, y la política canadiense en estos temas. Antes de llegar al Instituto, Stephen trabajó como especialista o asesor en varias agencias gubernamentales y no gubernamentales en Canadá y en Europa. Obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas de la York University en 1993, e hizo estudios de postdoctorado en la London School of Economics.

e-mail: sbaranyi@nsi-ins.ca

Clóvis Brigagão Cientista Político e especialista em assuntos de paz e segurança internacional, diretor-adjto do Centro de Estudos das Américas e Coordenador do GAPCon (Grupo Analise de Prevenção de Conflitos Internacionais), IH-UCAM.

e-mail: clovis@candidomendes.edu.br

Cary Hector. Doctor en filosofía. Licenciado en Derecho, Universidad de Haití. Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Freie de Berlín, República Federal de Alemania. Profesor titular de Ciencias Políticas, Universidad de Québec en Montreal (UQAM), 1970-1994. Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad de Notre Dame de Haití (UNDH), Cap-Haïtien, HAITÍ Autor de numerosas publicaciones sobre democracia y desarrollo en Haití, México y otros países de la región.

e-mail: caryhector@yahoo.fr

Carlos Chagas. Comentarista do SBT. Ex-Comentarista político, diretor e apresentador do programa diário de entrevistas “O Jogo do Poder”, na CNT (Central Nacional de Televisão), até dezembro de 2006. Comentarista político da Rádio Jovem Pan, desde 2000. Professor Titular da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UNB), lecionando “Ética e Legislação nos Meios de Comunicação” e “História da Imprensa” no curso de graduação e “Jornalismo Político” no curso de pos-graduação, desde 1979. Responsável por uma coluna política diária publicada em 25 jornais do país, desde 1972. Representante da Associação Brasileira de Imprensa em Brasília, desde 1984.

e-mail: jcollar@mre.gov.br

Fernanda Fernández estudante do 7º período do curso de graduação de Relações Internacionais, IH-UCAM.

e-mail: fefernandes@gmail.com

Marta Guzmán Hidalgo es periodista con amplia experiencia en estrategias de comunicación, dirección editorial, definición y ejecución de políticas de información, relaciones públicas. Actualmente es la Coordinadora Regional de Comunicación para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.

e-mail: martag@flacso.org

Walter Hupsel. Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisador e professor na área de Ciência Política e Relações Internacionais.

e-mail: walterhupsel@gmail.com

Hal Klepak. es profesor de Historia latinoamericana y estudios estratégicos del Colegio Militar Real de Canadá. Estudió en Canadá, Cuba e Inglaterra y tiene maestría y doctorado de la Universidad de Londres. Después de seis años en análisis estratégico en el Ministerio de Defensa y la OTAN, comenzó a enseñar en el Colegio Militar. Es también consejero sobre asuntos interamericanos de seguridad de los ministerios de defensa y asuntos exteriores de Canadá. Su último libro se titula *Cuba's Military. Revolutionary Soldiers in Counterrevolutionary Times* New York (Palgrave-Macmillan, 2005). e-mail: klepak_h@hotmail.com

Matthew J. Smith is a Lecturer in the Department of History and Archaeology at the University of West Indies, Jamaica. An historian of Haiti, his main areas of research are Haitian political, cultural and regional history. He is the author of several articles on Haitian political movements, labor history, migration, and relationship with regional institutions.

e-mail: matthewjordansmith@yahoo.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

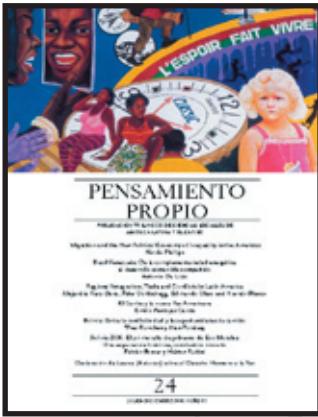
- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____

Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

WWW.CRIES.ORG

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

