

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Haití: un capítulo de continuidad en la dimensión multilateral de las
relaciones Argentina – Estados Unidos (1989-2007)**

Alumna: Carla Gabriela Valente

Tutor: Francisco Corigliano

Firma del tutor

Junio, 2013

Abstract

Este trabajo analiza la evolución de las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos en el ámbito multilateral, desde el punto de vista argentino, durante el período que se extiende desde la primer presidencia de Carlos Menem (1989-1995) hasta la finalización del mandato de Néstor Kirchner (2003-2007). Sostiene que si bien en este período se registraron importantes cambios de gobierno y de contenido de la política exterior, el mismo convivió con casos de continuidad en distintos capítulos de la agenda argentino-norteamericana. La cooperación ininterrumpida de los dos países en la República de Haití es un ejemplo de esta última tendencia. Factores de índole interna explican por qué la Argentina continuó colaborando respecto a la cuestión haitiana. Entre éstos se encuentran: las sucesivas crisis económicas argentinas; la idea de reinsertar al país en el mundo; los bajos costos políticos a nivel doméstico de cooperar con los Estados Unidos; la búsqueda de un control objetivo de las Fuerzas Armadas; los intereses de la burocracia argentina; el régimen político presidencialista; y la existencia de intereses comunes entre la Argentina y los Estados Unidos en lo relativo a la defensa de la democracia y los derechos humanos.

Palabras claves: Argentina; Estados Unidos; Haití; política exterior argentina.

Tabla de Contenido

•	Introducción	1
•	Capítulo 1: La cooperación multilateral durante la presidencia de Carlos Saúl Menem	
○	Marco general de la cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral.....	7
○	La cuestión haitiana y la cooperación multilateral	12
○	La cooperación argentina: razones y cuestionamientos	21
•	Capítulo 2: La cooperación multilateral durante la presidencia de Fernando De la Rúa	
○	Marco general de la cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos	27
○	Continúa la colaboración en el caso de Haití	29
○	Seguir cooperando: motivos y argumentaciones	32
•	Capítulo 3: La cooperación multilateral durante la administración de Duhalde	
○	Marco general de la cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos.....	36
○	A pesar de la crisis la Argentina continúa cooperando en Haití	38
•	Capítulo 4: La cooperación multilateral en la era de Néstor Kirchner	
○	Marco general de la cooperación bilateral y multilateral	42
○	Nuevos desafíos en Haití: la participación latinoamericana	46
○	La política interna y la cooperación argentina en la MINUSTAH.....	52
•	Conclusión	57
•	Bibliografía	62

Haití: un capítulo de continuidad en la dimensión multilateral de las relaciones Argentina – Estados Unidos (1989-2007)

Introducción

A partir de la crisis de 2001, y sobretudo con la llegada de Néstor Kirchner al poder, se ha observado un notable cambio en la manera en la que la Argentina se relaciona con el resto del mundo, y con los Estados Unidos, en particular. Del paradigma de “relaciones especiales” con los Estados Unidos y los países desarrollados de Occidente (Corigliano, 2003) adoptado durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem, se ha pasado a un enfoque híbrido (Corigliano, 2008) entre el realismo, la teoría de la dependencia y de la interdependencia, según el cual la autonomía, el idealismo y las alianzas regionales se han convertido en piezas centrales.

La noción del realismo clásico que entiende a la autonomía del Estado como libertad de acción respecto al resto de los actores estatales y no estatales cobró fuerza durante la presidencia de Néstor Kirchner. El crecimiento económico a tasas extraordinarias y la combinación de superávit comercial y fiscal, procedentes del incremento de la competitividad internacional de la Argentina y de las reservas provenientes de las exportaciones, alimentaron la concepción de que era posible actuar libre de condicionamientos externos. En este sentido, una creciente autonomía permitiría a la Argentina emprender una relación con los Estados Unidos de “cooperación sin cohabitación” (Russell, 2008), otorgarle mayor importancia a América Latina y, al mismo tiempo, profundizar el proceso de integración regional. Esta visión, sustentada en los principios del realismo, a su vez, se ha ido combinando con un idealismo basado en la expectativa de resolver los conflictos a través de las organizaciones internacionales y acudiendo al poder de la norma.

Las diversas transformaciones en el contexto internacional, así como los cambios a nivel doméstico, han ido modificando las premisas sobre las que se había construido la política exterior de la década anterior y dieron origen a una nueva forma de concebir al mundo.

La crisis económica, política y social, y la mala reputación que caracterizaban a la Argentina a fines de 2001, hicieron necesario cambiar el rumbo de las políticas del país en

su conjunto. En un contexto internacional donde países como la Argentina parecían encontrarse fuera del centro de atención de las grandes potencias, privilegiar la política interna sobre la externa se convirtió en la regla. Como consecuencia, ésta última se ha encontrado, durante los últimos años, desprovista de una estrategia ordenadora (Russell, 2008).

No obstante, a pesar de este manifiesto viraje en la política exterior argentina, un análisis detallado de la relación entre la Argentina y los Estados Unidos da cuenta de la existencia de patrones de continuidad en determinados temas de agenda, y no meramente de ruptura, como suele creerse. De hecho, en algunas cuestiones existe alta coincidencia de intereses entre ambos países, como es el caso de la cooperación multilateral en Haití, en la cuestión del lavado de dinero, la no proliferación nuclear y en las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo.

Debido a que la relación con la primer potencia mundial siempre ha ocupado un lugar central y prioritario dentro de la agenda de política exterior de nuestro país, y que ha estado signada por diversas contradicciones, su evolución se presenta como una cuestión problemática susceptible al análisis. Es ese el objetivo de este trabajo. Analizar la evolución de la cooperación en el ámbito multilateral entre la Argentina y los Estados Unidos, desde el punto de vista argentino, tomando a la Argentina como punto de partida. Se utilizará como estudio de caso la cooperación multilateral entre los dos países en la República de Haití, durante un período que se extiende desde la primer presidencia de Carlos Saúl Menem hasta la culminación del mandato de Néstor Kirchner.

Como cooperación se entiende que dos o más estados obran conjuntamente unos con otros para alcanzar un mismo fin. Que actúen en el ámbito multilateral implica que lo hagan dentro y/o a través de esquemas promovidos por regímenes y/o organismos internacionales que conciernen a estos estados o que afecten las relaciones entre ellos.¹ De este modo, al hablarse de la cooperación en el ámbito multilateral entre la Argentina y los Estados Unidos en Haití, se está haciendo alusión al trabajo conjunto que realizan estos dos países de acuerdo a los estándares propuestos por los diversos regímenes y organismos

¹ Las definiciones de “cooperar” y “multilateral” fueron obtenidas del *Diccionario la de Lengua Española* (Vigésima segunda edición) de la Real Academia Española. Consulta online en <http://lema.rae.es/drae/>.

internacionales a los que ambos pertenecen, con el objetivo de restablecer la paz y seguridad en el país del Caribe.

La cuestión haitiana hace referencia a la situación de ingobernabilidad que prosiguió al derrocamiento del presidente constitucional de Haití, Jean Bertrand Aristide, el 29 de septiembre de 1991. A partir de entonces, el quebrantamiento de la democracia, el deterioro de la situación económica, las violaciones a los derechos humanos, la pérdida de vidas humanas, y la presencia de tropas, efectivos y personal extranjeros y de organizaciones internacionales han pasado a formar parte de la realidad cotidiana del país. En 2000, cuando Aristide obtuvo un triunfo abrumador en las elecciones, en las que sólo participó el diez por ciento de la población, una nueva crisis se hizo inminente. El 29 de febrero de 2004, el presidente se vio obligado a abandonar el país luego que la oposición y la sociedad civil exigieran su renuncia, y del estallido de conflictos armados en diversas ciudades del país. Fue en este contexto de desorden en el que surgió la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) como un intento de la comunidad internacional para poner fin a la situación de anarquía que reinaba en la isla.

El clima de inestabilidad y de crisis recurrente en Haití desde 1991 y el que hecho que tanto la Argentina como los Estados Unidos hayan contribuido en el restablecimiento de la situación política y humanitaria en ese país en distintas oportunidades y a lo largo del tiempo, presentan a la cuestión haitiana como un caso propicio para el estudio.

Desde el punto de vista argentino, se puede decir que la crisis en Haití ha sido objeto de múltiples controversias y al mismo tiempo, ha sido vista como una situación propicia para fomentar el fortalecimiento de la democracia, la vigencia de los derechos humanos y para contribuir al mantenimiento de la paz en el hemisferio.

En segundo término, resulta interesante estudiar en qué medida la colaboración argentina con los Estados Unidos en Haití ha generado repercusiones positivas en la relación bilateral entre estos dos estados, siendo la Argentina el único país latinoamericano que actuó según lo dispuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que formó parte de la fuerza multinacional en 1991. Mientras tanto, a nivel interno la cooperación con la potencia del norte en este capítulo puntual de la agenda pareciera haber estado acompañada por muy bajos o casi inexistentes costos políticos.

Tercero, cabe destacar que la Argentina ha condenado tanto los sucesos ocurridos en 1991 como los que tuvieron lugar en 2004, y que ha contribuido activa y constantemente en Haití desde principios de la década de los '90. Precisamente, en los noventa la Argentina fue el único país de América Latina que avaló y participó en el embargo y bloqueo, encabezado por los Estados Unidos y establecido por distintas resoluciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por la resolución 841 (1993) del Consejo de Seguridad de la ONU. También fue el único país de la región que integró la fuerza multinacional. Asimismo, en 2004 la Argentina volvió a reafirmar su compromiso con Haití y con la comunidad internacional al ratificar la resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad y constituirse en uno de los países líderes de la MINUSTAH, actuando en concordancia con lo esperado por los Estados Unidos. En este sentido y teniendo en cuenta que gobiernos argentinos de distinto carácter y estilo han tomado decisiones similares respecto al caso de Haití, parece necesario profundizar acerca de los factores externos e internos que explican este fenómeno.

A modo de hipótesis se sugiere que el origen del compromiso de la Argentina con la cuestión haitiana está asociado al hecho que esta actitud posee la virtud de generar un impacto positivo en la relación con los Estados Unidos sin necesariamente traer aparejados costos políticos internos por el compromiso adoptado, a diferencia de lo que ocurre en otros casos, como el relativo a la condena por violación de los derechos humanos en Cuba, por ejemplo. A su vez, siguiendo los principios de la Carta de las Naciones Unidas se cree que prestar ayuda humanitaria a un país de la región e intentar buscar soluciones negociadas a conflictos de índole intraestatal contribuye a mejorar la imagen externa de la Argentina y a reinsertar al país en el mundo, dos objetivos que los diversos gobiernos argentinos se han propuesto alcanzar. Asimismo, otro posible factor explicativo de la posición argentina respecto a la crisis en Haití en 2004, y su colaboración en la MINUSTAH, está asociado a la participación y al liderazgo chileno y brasileño en la misión. En efecto, una postura contraria a la estadounidense y a la de los demás países de la región por parte de la Argentina, podría haber llevado al aislamiento y a una pérdida de protagonismo en el Cono Sur.

Por otra parte, la necesidad de estabilizar las relaciones entre civiles y militares y de otorgarle a las Fuerzas Armadas un nuevo rol, hicieron de las operaciones de paz un

instrumento ideal para consolidar la democracia argentina. Al mismo tiempo, la existencia de una burocracia argentina en las organizaciones internacionales muy poco permeable a los cambios de política exterior del país y a sus efectos en la composición del organigrama del Servicio Exterior y de su plantel, puede constituirse en un factor a tener en cuenta a la hora de explicar por qué no se han vislumbrado importantes cambios en las decisiones referentes al papel argentino en Haití. De igual modo, el régimen político argentino, en el cual el presidente posee importantes atribuciones para tomar decisiones de política exterior, también debe ser tomado a consideración.

Tampoco debemos dejar de lado que la existencia de una verdadera coincidencia de valores e intereses en diversos temas entre la Argentina y los Estados Unidos pudiera haber influido en la decisión argentina de continuar con una política activista en este país del Caribe.

Con el propósito de analizar la evolución de la cooperación multilateral entre la Argentina y los Estados Unidos, se observarán las reacciones y las acciones emprendidas de manera unilateral, regional y multilateral, por cada uno de los países frente a las crisis de 1991 y 2004 en Haití, así como también, frente a las diversas resoluciones impulsadas por los organismos internacionales. Por otro lado, se obtendrá información acerca de los debates que se han desarrollado en los distintos niveles de toma de decisión argentinos y las razones subyacentes a las medidas finalmente implementadas. Teniendo en cuenta que lo que incumbe a este trabajo es el impacto que han tenido estas decisiones de política exterior en la relación entre ambos países, se clasificarán las decisiones tomadas por parte del gobierno argentino en cada momento como coincidentes u opuestas a las impulsadas y/o a las esperadas por los Estados Unidos.

El trabajo estará dividido en cuatro capítulos. En cada uno de éstos se hará referencia a la cooperación en el ámbito multilateral entre la Argentina y los Estados Unidos durante el o los mandatos de un Presidente argentino específico. En el primer capítulo, se planteará la cuestión multilateral durante las presidencias de Carlos Saúl Menem, examinando las respuestas emprendidas por la Argentina respecto al conflicto político originado en 1991 en Haití. También se desarrollará acerca de la participación argentina en la UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití), la UNTMIH (Misión de

transición de las Naciones Unidas en Haití) y en las diversas operaciones de paz lanzadas por la ONU y la OEA. En el segundo capítulo, se tratarán las decisiones tomadas por el gobierno encabezado por Fernando De la Rúa frente a la inestabilidad haitiana y la colaboración de nuestro país en la MIPONUH (Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití). El capítulo tercero, se concentrará en la evolución de la cooperación en Haití durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde. En el capítulo cuarto, el estallido de la crisis en Haití en 2004 y la llegada de Néstor Kirchner al poder en la Argentina cobran protagonismo. Se hará hincapié en la reacción argentina frente a la situación en el país del Caribe y a la conformación de la MINUSTAH. Por último, se llegará a una conclusión acerca de la existencia de patrones de continuidad en lo que refiere a la posición argentina frente a la cuestión haitiana y a su relación con los Estados Unidos en el tiempo. Además, se hará referencia tanto a los factores externos como a los internos que intervinieron en el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos argentinos, y que ayudan a explicar y a entender el resultado obtenido.

Capítulo 1: La cooperación multilateral durante la presidencia de Carlos Saúl Menem

1.1 Marco general de la cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral

Cuando Carlos Menem llegó al poder en julio de 1989 lo hizo con una retórica populista y nacionalista, típica del peronismo. El tono y el contenido discursivo de la campaña electoral, la filiación partidaria y el perfil del nuevo presidente ciertamente generaron recelo entre los políticos y empresarios estadounidenses. La histórica relación entre la Argentina y los Estados Unidos caracterizada por diversas tensiones y confrontaciones parecía estar a punto de repetirse. No obstante, los problemas económicos y la hiperinflación que azotaban a la Argentina marcaron un quiebre en la forma en la que la Argentina decidió a relacionarse con el mundo. De la tradicional búsqueda de independencia y autonomía, el país pasó a perseguir una política exterior de carácter internacionalista y más compatible con los intereses de estadounidenses.

Había que dejar la ideología y la política de lado y avocarse por completo a la economía. Era necesario colocar a la economía y a la recuperación económica en el centro de la escena y encontrar una estrategia de política exterior capaz de convertir al país en un lugar seguro y confiable para las inversiones extranjeras. Diseñar una política exterior “comercial y económica”, y establecer una “relación especial” con los Estados Unidos y con los países desarrollados Occidente, parecieron ser entonces las respuestas a las necesidades del momento (Russell, 2010b).

Al mismo tiempo, las expectativas argentinas se inscribieron en un contexto internacional más que oportuno. La Guerra Fría ya había terminado, los Estados Unidos aparecían como el indiscutido líder dentro del nuevo orden internacional y la democracia liberal se estaba extendiendo hacia toda la región.

Los Estados Unidos, a su vez, estaban promoviendo la unidad hemisférica, mientras intentaban estrechar los vínculos económicos y distribuir los costos de mantener la seguridad en la región. Así, la cooperación económica, la seguridad colectiva y el multilateralismo formaron parte del paquete de políticas que se estaban impulsando desde Washington (Norden & Russell, 2002). Estas nuevas prioridades estadounidenses coincidieron con el naciente internacionalismo argentino, permitiendo a la Argentina acercarse aún más a la gran potencia tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.

En lo que refiere a la agenda bilateral, el gobierno de Carlos Menem no dudó en plegarse a los intereses estratégicos, políticos y económicos de los Estados Unidos. En el ámbito estratégico, la Argentina tomó varias decisiones que indefectiblemente fueron recibidas con beneplácito en Washington. La participación argentina en la alianza multilateral contra Irak en la Guerra del Golfo, sin dudas, constituye una de las medidas más paradigmáticas de la retórica de las “relaciones especiales”, ayudando, a su vez, a insertar exitosamente al país en los asuntos militares mundiales (Escudé, 2005:112). La desactivación del misil Cóndor II y la aceptación total de salvaguardias nucleares, la realización de ejercicios militares conjuntos, la cooperación en las luchas contra el narcotráfico y contra el terrorismo, igualmente formaron parte del conjunto de medidas de cooperación bilateral que caracterizaron a este periodo. Los gestos argentinos hacia la potencia del norte ciertamente no pasaron desapercibidos, generando reacciones muy positivas que se evidencian particularmente en la admisión de la Argentina como “gran aliado extra-OTAN” de los Estados Unidos.

En lo que concierne a las cuestiones políticas de la agenda bilateral, se registraron tanto posiciones comunes como ciertos grados de oposición. El apoyo argentino frente a la cuestión haitiana, a la intervención norteamericana a Somalia y a la condena a Cuba por las violaciones a los derechos humanos; y el respaldo de los Estados Unidos al gobierno argentino frente al levantamiento del Ejército en 1990, constituyen ejemplos de coincidencia. Por otro lado, es posible hallar posiciones encontradas en la invasión estadounidense a Panamá en 1989, que fue criticada por la Argentina, y respecto a la situación del Poder Judicial argentino, reprobada en los Estados Unidos.

Con el objetivo de recuperar confiabilidad internacional y de atraer inversiones extranjeras, la Argentina prestó mucha atención al ámbito económico de la agenda bilateral. Tanto en materia de inversiones como de comercio, una serie de tratados y acuerdos, y el impulso de legislación favorable, concedieron a la Argentina mayor credibilidad económica, la posibilidad de reestructurar su deuda externa e impulsar el intercambio comercial con los Estados Unidos. Sin embargo, el camino no estuvo libre de complicaciones. El proteccionismo de ambos países, la legislación argentina en materia de patentes farmacéuticas y de confidencialidad del secreto industrial, y la ausencia de seguridad

jurídica en la Argentina para las inversiones extranjeras, fueron algunos de los obstáculos que afectaron el alcance y la calidad de la relación económica bilateral entre los dos países.

La dimensión multilateral de la relación entre la Argentina y los Estados Unidos, también puede encuadrarse dentro del paradigma de “relaciones especiales”. La posición argentina en los foros multilaterales y, en especial, respecto a los temas sensibles para los Estados Unidos es lo que incumbe a este capítulo de la relación.

Bajo la premisa que la Organización de las Naciones Unidas se había convertido en un ámbito de deliberación y para dar respuestas colectivas a las nuevas amenazas internacionales, la Argentina procuró mostrar su alianza con los Estados Unidos y con el mundo occidental a través de sus votaciones en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad.

La actuación argentina en la ONU dio un giro radical a medida que avanzó la década de los ‘90. En el año 1990, la búsqueda de autonomía y soberanía nacional y el tradicional antagonismo con los Estados Unidos presentes en la burocracia de la Cancillería, colocaron a la Argentina dentro del grupo de los cuatro países con perfiles más antinorteamericanos de toda la comunidad internacional. Fue el canciller Guido Di Tella quien logró modificar este patrón y alcanzar un perfil de país occidentalista. En este sentido, el porcentaje de coincidencias con Washington en las votaciones en la Asamblea General aumentó notablemente durante el período 1991-1999, alcanzando su máximo en 1995 con un 68,8%. La idea era mostrar que la Argentina ya no era un estado confrontativo y que realmente estaban ocurriendo importantes transformaciones en su política exterior.

Sin embargo, un alto nivel de coincidencias con los Estados Unidos no implicó un alineamiento “automático” con la potencia. Hubo temas en los cuales se evidenciaron divergencias entre los dos países, como son los casos del embargo económico norteamericano a Cuba, el conflicto árabe-israelí y la situación de los derechos humanos en China e Irán (Corigliano, 2003).

Dentro del esquema de las Naciones Unidas, la Argentina también participó activamente en distintas modalidades de intervención: operaciones de mantenimiento de paz; operaciones de imposición de paz; misiones humanitarias; y en los procesos electorales supervisados por la ONU. Se destaca la participación argentina en la coalición

multinacional liderada por los Estados Unidos que intervino en el bloqueo naval dentro del conflicto entre Irak y Kuwait, así como también la cooperación con la potencia en el caso de Haití. En el ámbito externo, estas actitudes contribuyeron a que los Estados Unidos percibieran a la Argentina como un país dispuesto a convertirse en un aliado confiable (Corigliano, 2003). Por otro lado, a nivel doméstico, las operaciones de paz sirvieron al gobierno argentino para otorgarles un nuevo rol a las Fuerzas Armadas, que revirtiera la imagen negativa que éstas habían heredado de la década de los setenta, y, sobretodo, para lograr su subordinación.

En el ámbito de la OEA, la Argentina adoptó una posición a favor de la intervención en casos donde fuese necesario defender la democracia y donde se estuviesen violando los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo cual también fue congruente con lo propuesto por los Estados Unidos.

Por otro lado, la Argentina modificó su posición frente a las cuestiones de seguridad y adhirió a varios regímenes vinculados a la no proliferación nuclear, a la lucha contra el narcotráfico y al asunto de las drogas. Esta actitud fue celebrada en Washington, generando un impacto positivo en la relación entre ambos países y aumentando el nivel de confiabilidad de la Argentina. Sobre el pilar de las “relaciones especiales”, y como otro gesto hacia los Estados Unidos, el gobierno de Carlos Menem decidió abandonar el Movimiento de Países No Alineados.

El programa argentino de liberalización económica, que incluía apertura comercial y privatizaciones, tuvo un impacto ciertamente positivo en la relación entre los dos países. Junto al resto de las medidas adoptadas en materia de seguridad, las reformas económicas lograron otorgar el nivel de credibilidad suficiente para atraer a inversores extranjeros y para mejorar la relación con los organismos internacionales de crédito. Otro factor que delineó la actuación argentina en el ámbito económico fue la intención de formar parte de la iniciativa, impulsada desde los Estados Unidos, de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Vale destacar, al mismo tiempo, que dentro de las organizaciones internacionales económicas y comerciales de alcance mundial, si bien existieron varios puntos de acuerdo entre Argentina y los Estados Unidos, en otros temas las diferencias se

hicieron notar, como fue el caso de las patentes farmacéuticas dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio.

Con todo, la relación entre la Argentina y los Estados Unidos desde la llegada de Carlos Menem a la presidencia, fue objeto de grandes debates. Se vislumbraron, desde perspectivas muy favorables hacia el paradigma de “relaciones especiales”, como es el realismo periférico representado por Carlos Escudé, hasta visiones más críticas, como las propuestas por Mario Rapoport y por Roberto Russell². Tampoco estuvieron ausentes las controversias dentro del gobierno, de los medios de comunicación, y, mismo, en el interior de la sociedad. Aunque, cabe señalar que la política exterior fue una de las áreas de la política general del gobierno que contó con el mayor nivel de aprobación de la población.

Las polémicas y las posturas encontradas respecto a la política exterior argentina de la década de los ‘90 fueron el producto de un quiebre. Un quiebre con el pasado y con la tradición que pregona por la idea de ser un país autónomo e independiente, especialmente, de las grandes potencias. El tamaño de la Argentina, su distancia a los centros de poder, y el relativamente alto nivel de desarrollo y productividad (en comparación con el resto de América Latina), había permitido a los líderes argentinos elegir cuando la cooperación con los Estados Unidos era deseable, y cuando era mejor mantenerse al margen (Norden & Russell, 2002).

No obstante, el gobierno de Carlos Menem dejó de percibir a la Argentina en esos términos y decidió cambiar el rumbo. Las “relaciones especiales” con los Estados Unidos y con los países desarrollados de Occidente fueron producto de la necesidad argentina; del nuevo orden mundial post-Guerra Fría; de la convicción de que Argentina debía pertenecer

² Sobre el realismo periférico ver: Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta. También ver, Escudé, C. (1991, enero-marzo). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/ Internacional*, 8 (27), 394-406. Buenos Aires. Respecto a las críticas al realismo periférico ver Russell, R. (1991, julio-setiembre). El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría. *América Latina / Internacional*. 29(8). También ver Rapoport, R. (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé. Otros textos también críticos al realismo periférico son los de Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: GEL; y el artículo de Borón, A. (1991, julio-septiembre). “Las desventuras del realismo periférico”, *América Latina/Internacional*. FLACSO, 8 (29). Buenos Aires.

al mundo Occidental y que acercarse a los Estados Unidos era algo deseable; de la existencia de valores e intereses compartidos entre ambos países; y de la personalidad y el estilo de los líderes argentinos de la época.

Empero, el acercamiento a los Estados Unidos, implicó simplemente plegamiento. No se trató de una alineación “automática” con Washington, dado que hubo cuestiones en las que la Argentina mantuvo posiciones contrarias a las estadounidenses. En efecto, cuando hubo coincidencias, en la mayoría de los casos, la Argentina actuó por convicción y porque compartía los mismos intereses con la Casa Blanca.

De todos modos, los excesos y los gestos exagerados hacia la potencia (la decisión de enviar buques de guerra al Golfo Pérsico y el abandono del Movimiento de Países No Alineados, por ejemplo) se hicieron presentes, y no sin producir efectos adversos en algunas ocasiones. La desmesura en las expectativas argentinas y en determinadas acciones emprendidas con el objeto de complacer a los Estados Unidos implicaron consecuencias negativas para la población. El modo en que se optó por implementar las reformas del “Consenso de Washington” demuestra que el análisis de los costos sociales a futuro estuvo ausente entre quienes tomaron las decisiones en ese momento.

En suma, la relación entre la Argentina y los Estados Unidos durante la presidencia de Carlos Menem estuvo marcada por el afán argentino de reinsertarse en el mundo occidental post-Guerra Fría, convertirse en un país serio y creíble, y por la necesidad de superar la crisis económica y de encaminar la estructuración de su deuda externa. La Argentina pensó encontrar en la alianza con Washington la solución a sus problemas, y no dudó en invertir esfuerzos para alcanzar los objetivos de orden interno y externo a través de su política exterior. De tal forma, si la relación entre ambos países fue capaz de enmarcarse dentro del paradigma de las “relaciones especiales” fue más por el empeño argentino de convertir a los Estados Unidos en su principal aliado, que por la propia voluntad estadounidense.

1.2 La cuestión haitiana y la cooperación multilateral

La crisis que se suscitó en Haití en 1991 dio origen a lo que se denomina la cuestión haitiana. Ésta no implicó simplemente la interrupción del proceso democrático, sino que estuvo acompañada por un elevado nivel de violencia, asesinatos con motivos políticos,

persecuciones y detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y graves violaciones de los derechos humanos. El deterioro de la economía y la profundización de la polarización social también formaron parte del conjunto de consecuencias que afectaron negativamente a la población del país. Dentro de este contexto de caos institucional, social y económico que se presentaba en Haití, la Argentina encontró una oportunidad única para afianzar su alianza con los Estados Unidos.

Para comprender el marco histórico en el cual se sitúa la cuestión haitiana resulta conveniente retrotraerse al 16 de diciembre de 1990 cuando Jean-Bertrand Aristide fue democráticamente elegido Presidente de la República de Haití. Tanto la población haitiana como la comunidad internacional habían depositado en estas elecciones la esperanza de terminar con los regímenes dictatoriales y con la inestabilidad política que habían azotado al país durante los últimos cinco años. La era de la democracia y del progreso económico y social parecía haber llegado.

No obstante, las reformas sociales y los grandes cambios que se propuso implementar el nuevo mandatario rápidamente le hicieron ganar la antipatía de diversos sectores de la población que veían peligrar sus intereses. Bastaron sólo ocho meses de gobierno para acabar con las expectativas de estabilidad y para que las Fuerzas Armadas de Haití, encabezadas por el General Raoul Cédras, derrocaran al Presidente mediante un golpe de estado el 29 de septiembre de 1991.

La inconstitucionalidad del golpe militar y la violencia que implicó fueron fuertemente condenadas por la comunidad internacional. La OEA respondió inmediatamente repudiando el golpe militar y a sus autores, solidarizándose con el pueblo haitiano, y pidiendo por el respeto de la Constitución y la restauración del orden constitucional. Conforme a la Carta de la OEA y a la resolución 1080, “Compromiso de Santiago con la Democracia”³, se convocó una Reunión Ad Hoc de Ministros Exteriores para el 3 de octubre. En la reunión, que contó con la presencia de Aristide, se aprobó la Resolución 1/91, en la cual se demandó el restablecimiento del presidente y se hicieron recomendaciones para aislar al gobierno de facto de forma diplomática, económica y

³ La resolución 1080 “Compromiso de Santiago con la Democracia” consagra un mecanismo de salvaguarda para lidiar con cualquier interrupción abrupta de la democracia.

financiera, suspendiendo toda ayuda, cooperación y asistencia a quienes detentaban el poder (con excepción de la asistencia estrictamente humanitaria). Además, se decidió enviar una misión a Haití y se pidió a la ONU que tuviera en cuenta el espíritu y los objetivos de la resolución.

El canciller argentino Guido Di Tella, mostrando su solidaridad con la región y su compromiso con la democracia, se proclamó favorable a una intervención militar en caso de que no se restaurara al presidente depuesto, y afirmó que la Argentina estaba dispuesta a participar en ella. A su vez, la delegación Argentina propuso reformar la Carta de la OEA para que se permitiera constituir misiones civiles y de fuerzas de paz en casos en donde la democracia se viera comprometida. Al respecto, el vicescanciller argentino, Juan Carlos Olima, sostuvo que la OEA debía adquirir una capacidad de acción en la región similar a la que tiene las Naciones Unidas (Alice, 2002, Sección III).

El 4 de octubre, partió la misión de la OEA hacia Haití, encabezada por el Secretario General de la Organización e integrada por los cancilleres de la Argentina, Bolivia, Canadá, Costa Rica, Jamaica, Trinidad-Tobago y Venezuela, y por el secretario adjunto para Asuntos Interamericanos del gobierno de los Estados Unidos, con el objetivo de expresar el rechazo de los estados americanos a la interrupción del orden constitucional e intentar convencer a los militares de restituir a Aristide en el poder (Corigliano, 2003). Sin embargo, el 7 de octubre la delegación tuvo que regresar a Washington con las manos vacías luego de haber sido intimada por las Fuerzas Armadas del país del Caribe.

El agravamiento de la situación en Haití trajo como consecuencia la aprobación de una nueva resolución (2/91), que exhortaba a los estados miembros a congelar los activos del estado haitiano y a aplicar un embargo comercial al país. También creaba una misión de carácter civil para el restablecimiento y fortalecimiento de la democracia constitucional en Haití (OEA-DEMOC).

En diciembre de 1992, sin haber llegado aún a una solución para el problema haitiano, el Secretario General de la OEA y el Secretario General de la ONU decidieron actuar conjuntamente para facilitar el diálogo en Haití. La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) para verificar el respeto de los derechos humanos fue el producto de la cooperación entre ambas organizaciones. Asimismo, los dos organismos nombraron a

Dante Caputo, ex canciller argentino, como Enviado Especial para Haití con el fin de buscar una solución pacífica a la crisis.

Como consecuencia de la resistencia de los golpistas a dialogar y a restaurar el gobierno constitucional, el 16 de junio de 1993 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó, en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la Resolución 841. Ésta imponía un bloqueo económico de armas y de petróleo, así como la indisponibilidad de fondos y el control de capitales del gobierno de Haití. La Argentina, actuando en sintonía con lo dispuesto por la ONU y con lo esperado por los Estados Unidos, aprobó la resolución a través del Decreto Nacional 1470/1993, el 12 de julio de ese año.

Recién en julio, la comunidad internacional y el pueblo haitiano recobraron esperanzas después que se firmara el Acuerdo de Governor's Island y el Pacto de Nueva York, los cuales promovían una solución a la crisis y el comienzo de una reconciliación nacional.⁴ En este contexto, las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad quedaron suspendidas bajo la condición de que se cumpliera con lo pactado.

Debido a que en el Acuerdo de Governor's Island se estipulaba la asistencia de la ONU para modernizar las Fuerzas Armadas haitianas y para establecer una nueva fuerza policial, el 23 de septiembre de 1993 el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento y el envío inmediato de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) por un período de seis meses.

La negativa del régimen militar haitiano a aplicar el Acuerdo y los obstáculos que impidieron el efectivo despliegue de la UNMIH llevaron a que se reimpusieran el embargo y las sanciones contra Haití, y a que se revisaran las naves que trataban de ingresar a los puertos de la isla. El gobierno argentino, volviéndose a solidarizar con los intereses de la

⁴ El Acuerdo de Governor's Island se firmó el 3 de julio entre Jean-Bertrand Aristide y Raoul Cédras. Éste establecía: que el Presidente Aristide nombraría un nuevo Primer Ministro y un nuevo Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; la promulgación de una ley de amnistía; la reinstalación del presidente depuesto en sus funciones antes del 30 de octubre de 1993; la separación de los poderes del Estado; y pedía la asistencia de las Naciones Unidas para modernizar a las Fuerzas Armadas y crear una nueva policía.

El Pacto de Nueva York se firmó el 16 de julio entre los partidos políticos de Haití. Se estipulaba un período de seis meses de tregua para garantizar la transición. Las partes se comprometieron, además, a promover y garantizar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

alianza occidental, decidió apoyar la Resolución 873 del Consejo de Seguridad, sancionando el Decreto 2410/93 el 9 de noviembre de 1993 y enviando la corbeta argentina Granville a la Bahía de Haití. La corbeta Granville se incorporó el 14 de noviembre a la escuadra naval multinacional de bloqueo junto con naves de las armadas norteamericana, canadiense y francesa.⁵ Más tarde, el presidente argentino Carlos Menem, mediante el Decreto 412, autorizó el traslado de la Corbeta A.R.A. “Guerrico” hacia la Zona de Operaciones en proximidades de la República de Haití, desde el 25 de febrero de 1994 hasta el 18 de octubre del mismo año.

Frente al hecho que las autoridades militares de Haití y la policía continuaban sin cumplir sus obligaciones, el 6 de mayo de 1994 el Consejo de Seguridad (este año con la Argentina como miembro no permanente) aprobó por unanimidad un conjunto exhaustivo de sanciones contra el país del Caribe a través de la Resolución 917. La Reunión Ad Hoc de Cancilleres de la OEA tampoco hizo caso omiso a la situación y estableció el reforzamiento de las medidas de embargo mediante la Resolución 6/94.

El deterioro de la situación económica, producto de las sanciones, la represión y la expulsión del personal de la MICIVIH, incrementaron las tensiones en Haití. La crisis humanitaria no tenía precedentes. Entre 1991 y 1994 ya había 300.000 haitianos desplazados internamente, y casi 100.000 habían escapado de la isla, algunos migrando hacia República Dominicana y otros queriendo ingresar a los Estados Unidos (Dobbins et al., 2003). Las autoridades norteamericanas habían logrado ofrecer asilo a gran número de refugiados en la base naval de la Bahía de Guantánamo, Cuba. Sin embargo, el continuo flujo de personas buscando refugio se convirtió en un problema para Washington, que ya no podía acomodar a más gente en Guantánamo y que no veía con agrado la llegada de más inmigrantes a su país. En este sentido, restaurar la democracia y la paz en Haití con el objetivo de frenar la ola de inmigraciones era algo sumamente deseable. Una eventual intervención armada para deponer el gobierno de facto de Cédras parecía, entonces, inminente. En este contexto, el presidente argentino Carlos Menem prometió a su par estadounidense Bill Clinton que mandaría más argentinos para participar del bloqueo. Siguiendo esta línea de colaboración con los Estados Unidos, la Argentina decidió enviar

⁵ La Granville se sumó al bloqueo a Haití. (1993, noviembre 15). *La Nación*. p.20.

cuatro observadores técnicos al Comando Naval de Norfolk (Virginia), una base militar al sur de Washington, donde las fuerzas norteamericanas, con el patrocinio de la ONU y la colaboración de Francia y Canadá, realizaban el planeamiento de la invasión.⁶

Del mismo modo, el 31 de julio de 1994, la delegación argentina junto a las de los Estados Unidos, Canadá y Francia patrocinaron en el Consejo de Seguridad de la ONU una resolución que autorizaba a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados, y a recurrir a todos los “medios necesarios” para facilitar la partida de los dirigentes militares haitianos y garantizar el regreso del Presidente Aristide. También se prorrogaba el mandato de la UNMIH, y se aumentaba la cantidad de efectivos de la Misión. La Resolución 940 fue aprobada por 12 votos a favor (incluida la Argentina y los Estados Unidos), ninguno en contra y 2 abstenciones (Brasil y China).⁷

Por su lado, la Argentina continuó mostrando su compromiso con la cuestión haitiana y con Washington actuando de la manera deseada por la potencia del norte. Al día siguiente de la aprobación de la Resolución 940, el presidente Carlos Menem envió un pedido formal al Congreso para que se autorizara el envío de 600 efectivos a Haití con el objetivo de integrar la fuerza multinacional e invadir la isla. No obstante, frente a la oposición del Congreso y de dirigentes de su propio partido, el presidente decidió moderar su postura, y anunció que las tropas argentinas llegarían para participar en una segunda o tercera etapa de la intervención.

El 12 de agosto de 1994, los cuatro países auspiciantes de la resolución de la ONU que contemplaba el uso de fuerza en Haití acordaron darle al régimen militar una última oportunidad por la vía diplomática con el fin de evitar la invasión. Las negociaciones y los contactos serían reanudados a través del ex canciller argentino y negociador de la ONU ante el conflicto, Dante Caputo. Aparentemente, la idea de extenderle una mano providencial al gobierno haitiano fue producto de un encuentro entre el embajador argentino ante la ONU, Emilio Cárdenas, y el mismo Caputo.⁸ Entretanto, las fuerzas norteamericanas, francesas, canadienses, y cuatro observadores argentinos, se volvieron a

⁶ Ya envió la Argentina observadores por Haití. (1994, junio 24). *La Nación*. p. 10

⁷ Autorizó la UN usar la fuerza contra Haití. (1994, agosto 1). *La Nación*. p. 1

⁸ Último esfuerzo de la diplomacia en Haití. (1994, agosto 13). *La Nación*. p. 3

reunir el 15 de ese mes, en el Comando Naval de Norfolk para planear una posible intervención armada.

Luego del fracaso de las negociaciones dirigidas por el enviado especial de la ONU, el 17 de septiembre, el ex presidente norteamericano Jimmy Carter y el presidente de facto haitiano, Emile Jonassaint, llegaron a un acuerdo que obligaba a los miembros de la Junta Militar a renunciar el 15 de octubre a cambio de una amnistía general. Sin embargo, este acuerdo no fue bien visto por Caputo y precipitó su dimisión como emisario de la ONU.⁹

A pesar de las negociaciones, el clima de desconfianza e incertidumbre no se había disipado, y el 19 de septiembre la fuerza multinacional, integrada por tropas de 28 países y liderada por los Estados Unidos, desembarcó en Puerto Príncipe sin encontrar resistencias. El exitoso arribo de la fuerza multinacional, permitió al Consejo de Seguridad aprobar a través de la Resolución 944 el inmediato despliegue de los observadores y demás miembros del grupo de avanzada de la UNMIH. La Argentina, por su parte, participó enviando un contingente de 90 gendarmes y 10 médicos e ingenieros militares, que colaboraron en el control de la policía local.¹⁰ De esta forma, la participación y el constante apoyo argentino a las iniciativas norteamericanas coincidieron con el interés de Washington de evitar el unilateralismo, distribuir los costos de seguridad entre la región y obtener mayor legitimidad en las misiones que éste lideraba.¹¹

Finalmente, el 15 de octubre de 1994, el Presidente Aristide regresó a Haití y volvió a asumir sus funciones, luego de haber estado tres años en el exilio. La Resolución 948 del Consejo de Seguridad dejó constancia de ese hecho. No obstante, todavía no estaban dadas las garantías, ni existía un entorno seguro y estable que propiciara el despliegue completo de la UNMIH. Por lo tanto, el Consejo debió sancionar la Resolución 964, el 29 de noviembre, para aumentar la presencia de efectivos del grupo de avanzada de la Misión.

⁹ Clinton considera incierta y difícil la situación en Haití. (1994, agosto 20). *La Nación*. p.1. Criticó Caputo el acuerdo con los militares haitianos. (1994, septiembre 21). *La Nación*. p.4.

¹⁰ Caputo teme por la paz en Haití. (1994, septiembre 20). *Clarín*. p. 25.

¹¹ El interés de intervenir y la continua práctica de fijar fechas límites a la Misión no pueden entenderse sin tener en cuenta el fracaso de la coalición de paz liderada por los Estados Unidos en Somalia. La mala experiencia en África influyó notablemente en los esfuerzos norteamericanos por determinar una estrategia de salida, establecer fechas precisas para retirarse e involucrar a los Departamentos de Estado y de Justicia en el planeamiento de la misión. De este modo, los Estados Unidos en su afán de controlar la misión, ofrecieron encabezar, organizar y dirigir la fuerza multinacional.

A comienzos del año 1995 la evolución de la situación en Haití parecía ser positiva. La resolución 975 del 30 de enero de ese año, reconocía que se había logrado establecer un entorno seguro y estable, y autorizaba a la UNMIH a asumir la totalidad de sus funciones establecidas en las Resoluciones 867 y 940. En consecuencia, el 31 de marzo de 1995 la fuerza multinacional transfirió todas sus responsabilidades a la UNMIH¹². Tanto la Argentina como los Estados Unidos participaron activamente de la Misión, contribuyendo con tropas y con oficiales de la Policía Civil.

La Misión de Naciones Unidas en Haití tenía como objetivo, entre otras cosas, prestar asistencia al Gobierno democrático de Haití para establecer un entorno propicio para celebrar elecciones libres y limpias. Tanto la UNMIH, la MICIVIH como la Misión Electoral Observadora de la OEA cooperaron fuertemente con el Consejo Electoral haitiano para organizar las elecciones y garantizar el respeto del proceso democrático. Los Estados Unidos, por su parte, también afianzaron su compromiso con la democracia y enviaron un gran número de ONGs a la isla para que ayudaran a todos los partidos políticos a preparar sus campañas políticas. Como resultado de los esfuerzos de la comunidad internacional y de las mismas autoridades haitianas, el 17 de diciembre de 1995 en un clima pacífico, la población de Haití eligió un nuevo presidente: René Préval.

El nuevo presidente democráticamente electo, por el 87.9% de los votos, asumió su cargo el 7 de febrero de 1996. El 29 de febrero, ante el éxito de la Misión, el Consejo de Seguridad decidió prorrogar el mandato por cuatro meses más, pero reduciendo el número de efectivos y de dotación de personal. La idea era que la UNMIH delegara sus funciones al gobierno de Haití en forma progresiva.

Teniendo en cuenta la intención de lograr la transferencia de obligaciones de manera gradual y de mantener el entorno estable y seguro que se había alcanzado, las autoridades de Haití, el Secretario General y el grupo de Amigos del Secretario General para la cuestión de Haití (integrado por la Argentina, los Estados Unidos, Canadá, Francia y Venezuela), coincidieron en la necesidad de modificar las operaciones de la ONU y adaptarlas a la nueva realidad. En este marco, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1063, el 28

¹² La Misión de la Naciones Unidas en Haití contó con la presencia de 6000 militares provenientes de 24 países, y 820 policías de 20 países.

de junio de 1996, dos días antes de que finalizara el mandato de la UNMIH. La resolución estableció la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH).¹³

A pesar del hecho que la Argentina no formó parte de la UNSMIH, ésta siguió ayudando a la República de Haití. Con el objetivo de continuar afianzando su relación con los Estados Unidos a través de la cooperación multilateral, y seguir mostrando su apoyo a la alianza occidental, el gobierno argentino contribuyó con la población de la isla mediante un proyecto de la Comisión Cascos Blancos para mejorar la logística de distribución de alimentos, el uso y el cuidado del agua potable en diversas zonas rurales, y para llevar adelante un programa de salud y desarrollo económico.

Con todo, días antes de que se venciera el mandato de la UNSMIH, el Secretario General de la ONU, en su informe del 19 de julio de 1996, recomendó la creación de una nueva misión: la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH). El informe hacía referencia a los progresos que se evidenciaban en la isla, pero también manifestaba que todavía existían grandes desafíos políticos y económicos. El propio Presidente de Haití, René Préval, expresó que se necesitaría más tiempo para terminar de formar profesionalmente a la Policía Nacional Haitiana. Por consiguiente, el 30 de julio de 1997 se decidió establecer la UNTMIH hasta el 30 de noviembre de 1997. Doce países¹⁴ facilitaron oficiales de policía civil y personal militar a la Misión, entre ellos, la Argentina y los Estados Unidos.

El fin del mandato de la UNTMIH, no implicó, sin embargo, la partida de la comunidad internacional del país del Caribe. El 28 de noviembre de 1997, mediante la resolución 1141, el Consejo de Seguridad acordó establecer hasta el 30 de noviembre del año siguiente una Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), para prestar apoyo a las autoridades haitianas y contribuir con la profesionalización de la Policía Nacional. En este caso, también la Argentina, con el aporte de 140 gendarmes, y los Estados Unidos participaron de la Misión. Asimismo, en el año 1999 la Argentina, como miembro del Consejo de Seguridad, votó a favor de la Resolución 1277 que decidía

¹³ El objetivo era prestar asistencia al gobierno de Haití en la profesionalización de la policía y mantener un entorno propicio tanto para la consolidación de la democracia como para capacitar una fuerza nacional policial efectiva. Su mandato se prorrogó hasta el 31 de julio de 1997.

¹⁴ La Argentina, Benin, Canadá, los Estados Unidos, Francia, la India, Malí, Níger, Senegal, el Togo y Túnez.

mantener en funciones la MIPONUH a fin de garantizar la transición gradual hacia una nueva misión: la Misión Civil Internacional de Apoyo a Haití (MICAH).¹⁵

En este sentido, es posible observar un claro de patrón de cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos durante la década de los '90 en lo que hace a la situación en Haití. El constante apoyo argentino a las iniciativas de Washington junto a su voto positivo en las instituciones internacionales; el esfuerzo por proponer e implementar soluciones propias; y el envío de contingentes militares y de personal a las sucesivas misiones de paz que tuvieron lugar en la isla, dan cuenta de la convergencia argentina con los objetivos de seguridad global y regional de la alianza occidental, y sobretodo, de los Estados Unidos.

1.3 La cooperación argentina: razones y cuestionamientos

Para comprender la manifestada cooperación argentina con los Estados Unidos respecto a la cuestión haitiana es necesario hacer referencia al enfoque teórico que moldeó el accionar de los dirigentes de nuestro país durante la década de los '90: el “realismo periférico”.

La hiperinflación y la necesidad de estabilidad monetaria que experimentaba la Argentina cuando Carlos Menem asumió la presidencia sirvieron como disparadores para introducir cambios en la política exterior. La situación de crisis económica colocó a la Argentina en una posición de país débil y vulnerable, falta de capitales y de credibilidad externa. Ante semejante escenario el gobierno consideró que era momento de poner la política exterior al servicio de los objetivos económicos del país. Éste fue el punto de partida de la administración de Menem, y justamente coincidió con los supuestos teóricos del “realismo periférico”.

El “realismo periférico” parte de la base según la cual los países débiles deben adoptar una política exterior funcional para su desarrollo y crecimiento. De este modo, la

¹⁵ La Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH) fue aprobada por la Asamblea General en la resolución A/54/193 el 17 de diciembre de 1999. Su mandato era consolidar los resultados obtenidos por la MIPONUH y por la MICIVIH: fomentar los derechos humanos, fortalecer la efectividad de la policía y del sistema judicial, y coordinar el diálogo entre la comunidad internacional y los agentes sociales y políticos de Haití. Sus funciones comenzaron el 16 de marzo de 2000.

política exterior está guiada por el concepto de interés definido en términos de desarrollo económico. Es éste quien permite alcanzar el bienestar ciudadano, principal objetivo de la teoría. En un país periférico, entonces, el poder económico reemplaza a la fuerza militar, y es la riqueza quien determina el verdadero poder en el largo plazo.

El gobierno de Menem aplicó esta idea y buscó continuamente generar confianza para estabilizar sus finanzas. Los distintos gestos hacia los Estados Unidos en el caso de Haití deben enmarcarse en un contexto en el cual Washington tenía el poder de adoptar políticas financieras más blandas o más duras hacia la Argentina según su arbitrio, producir o no gestos de confianza, o incluso generar gestos de desconfianza (Escudé, 1995:113). Era vital para el país evitar costosas e improductivas confrontaciones políticas con la gran potencia, y sólo limitar éstas a aquellos asuntos que pusieran en peligro el bienestar de la población.

La cuestión haitiana también permitió a la Argentina adoptar una política positiva, es decir, tomar la iniciativa para generar nuevos hechos que fueran beneficiosos para sus intereses materiales (Escudé, 1995). Las palabras del canciller Di Tella considerando una posible intervención, en la Reunión Ad Hoc de Ministros Exteriores del 3 de octubre de 1991, dan cuenta de esto. La propuesta del vicedecano Olima para reformar la Carta de la OEA a favor de la democracia sigue la misma línea. Otros ejemplos de esta actitud pueden encontrarse en el envío voluntario de buques al bloqueo a la isla, en ser uno de los cuatro países que impulsaron la Resolución 940 del Consejo de Seguridad (autorizando la intervención) y en la creación de la Comisión Cascos Blancos.

Otra de las premisas del “realismo periférico” está relacionada con el concepto de autonomía. Según esta visión, es necesario redefinir la autonomía en términos de costos de usar la libertad de acción. El análisis de los costos debe efectuarse, a su vez, en función de riesgos de costos eventuales, y no simplemente teniendo en cuenta el futuro inmediato. Además, hay que tomar en consideración que los costos de confrontación con las grandes potencias para los países débiles son mayores que los de consentimiento, sobretudo en regímenes y asuntos relacionados con la paz y la seguridad.

La colaboración argentina con Washington en el caso haitiano coincide precisamente con este principio. Tratándose de un asunto relacionado con la paz y la

seguridad, la Argentina decidió solidarizarse con las necesidades políticas de los Estados Unidos y prestar su consentimiento a las acciones emprendidas por la gran potencia. Asimismo, la cooperación en Haití no ponía en peligro los intereses materiales argentinos, sino que al ser vista como una buena causa, fue funcional para generar percepciones positivas entre inversores.

Por otro lado, la noción que surge de la teoría de la interdependencia compleja que afirma que la interdependencia global ha aumentado y que en consecuencia el margen de maniobra de los estados débiles se ha acrecentado en proporción, no es aceptada por el “realismo periférico”. De hecho, éste sostiene que el Tercer Mundo se ha vuelto menos interdependiente que antes, y que se ha tornado más dependiente frente al mundo industrializado. Incluso, siguen siendo los estados fuertes quienes continúan dominando las instituciones intergubernamentales más importantes.

El gobierno de Carlos Menem se guió por esta teoría cuando optó por plegarse a los Estados Unidos y votar de manera análoga en los organismos internacionales respecto a la cuestión haitiana. Tanto la OEA como la ONU habían asumido el papel de las superpotencias luego de la Guerra Fría reemplazando la disuasión por la seguridad cooperativa para prevenir y limitar la guerra. Por lo tanto, la cooperación y participación argentina en materia de seguridad a través de éstas era coincidente con lo deseado por Washington, que buscaba limitar las posibilidades de conflicto regional y reducir los gastos militares en la región. De esta forma, la Argentina se puso bajo el paraguas de los Estados Unidos tomando partido a su favor en un asunto que no afectaba negativamente los intereses materiales argentinos y que no la alienaba de los grandes segmentos de la opinión pública mundial (Escudé, 1995).

De todos modos, otras cuestiones de índole doméstica también influyeron significativamente en el proceso de toma de decisiones sobre la cuestión haitiana. Dentro de éstas, cabe destacar la fragilidad del régimen político argentino, en el cual la democracia todavía no estaba del todo consolidada y se encontraba todavía bajo la amenaza de unas Fuerzas Armadas problemáticas carentes de un rol definido. Frente a esta situación, la participación argentina en Haití, y en las distintas misiones de paz en general, pareció generar una serie de beneficios tanto en el mediano como en el largo plazo.

En primer lugar, la presencia de militares en el exterior permitía lograr un mayor control objetivo sobre las Fuerzas Armadas, estabilizando las relaciones entre civiles y militares. Segundo, las operaciones de mantenimiento de paz otorgaban un nuevo propósito, mucho más productivo y respetado, a la corporación y mejoraban así la imagen negativa que ésta había adquirido durante la época del Proceso. En tercer término, las misiones de la ONU reforzaban el profesionalismo de las Fuerzas Armadas, haciendo más difícil que éstas se concentraran en percibir potenciales amenazas provenientes de sus vecinos. Por último, los fondos adicionales a los militares provenientes de las Naciones Unidas beneficiaban al gobierno y al ámbito castrense en un contexto en el que la Argentina había reducido significativamente su presupuesto militar.

En consecuencia, la cuestión haitiana, se le presentó al gobierno como una excelente ocasión para lograr la tan deseada consolidación de la democracia, ya que ofrecía a las Fuerzas Armadas la oportunidad de llevar adelante una misión profesional como lo hacían las del resto del mundo, al mismo tiempo que las mantenía alejadas de los asuntos de los civiles.

A pesar de las respetables razones que tuvieron quienes tomaban las decisiones en ese momento, la intervención en Haití y el envío de efectivos militares no estuvo libre de controversias en la Argentina. Por un lado, el 82,3% de la población, incluidos importantes representantes de la opinión pública, como el arzobispo de Buenos Aires Antonio Quarracino, se mostró en desacuerdo con la intervención de tropas argentinas en la cuestión haitiana.¹⁶ Asimismo, los militares manifestaron que preferían evitar la participación directa en el conflicto como fuerzas de combate. Por el otro lado, fue el Congreso el ámbito en donde se presentaron las mayores objeciones, las cuales provinieron tanto del interior del mismo gobierno como del principal partido opositor, el radicalismo.

Dentro del gobierno, el embajador argentino en Haití, Carlos Carrasco mostró su desacuerdo al advertir que enviar tropas rompía con la tradición argentina de no intervenir militarmente en Latinoamérica y que ponía a los argentinos que se encontraban en la embajada en una situación muy delicada, luego de haberse recibido amenazas de muerte a

¹⁶ La mayoría no quiere que se envíen tropas de combate. (1994, agosto 7). *Clarín*. p. 16.

causa del apoyo argentino a la Resolución 940¹⁷. El Ministro de Defensa, Oscar Camilión, contando con el respaldo del Ministro de Economía, Domingo Cavallo, y del secretario general de la Presidencia, Eduardo Bauzá, tampoco accedió a la participación de las tropas en confrontaciones armadas.¹⁸

Respecto a los representantes de la oposición que reaccionaron en contra de la participación de las Fuerzas Armadas en Haití, el radical Raúl Alfonsín fue el mayor exponente. Alfonsín expresó su disenso al canciller Di Tella, argumentando que participar en la intervención pondría en peligro la alianza con los países de la región, la cual él consideraba prioritaria. El ex vicencanciller del gobierno de Alfonsín, Raúl Alconada Sempé, compartió la posición del dirigente radical y llamó al respeto del Derecho Internacional, proporcionando dos argumentos en contra de la intervención: las violaciones de los derechos humanos y la falta de libertad eran problemas de carácter interno; y no había habido una agresión externa que acreditara el uso de la fuerza en la isla, en tanto menos, la participación de fuerzas argentinas.¹⁹ En último lugar, el grupo de diputados radicales encabezados por Raúl Galván también objetó la posición de Menem de invadir el país del Caribe por diversas razones. Por un lado, se percibía que la intervención, que en principio sería de carácter multilateral, se había convertido en un conflicto bilateral entre los Estados Unidos y el gobierno de facto haitiano. Por el otro, si se efectuaba el envío de tropas sin autorización previa del Congreso se estaría violando el artículo 75 de la Constitución Nacional.²⁰

Consciente de las resistencias presentadas por los radicales y de las diferencias entre los miembros de su propio Gabinete, el presidente Carlos Menem declaró que las tropas argentinas recién se desplegarían en Haití a partir de la segunda o tercera etapa de la intervención. En su lugar, se decidió enviar gendarmes con la misión de monitorear las

¹⁷ Argentina define su participación. (1994, agosto 3). *Ámbito financiero*. p. 23.

¹⁸ Diferencias en el seno del Gobierno por el envío de tropas a Haití. (1994, agosto 3). *Clarín*. p. 14.

¹⁹ Sempé, R. A. (1994, agosto 4). Basta de alienarse. *Clarín*. p. 23.

²⁰ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1994). *Trámite parlamentario*, N° 101/ 94. Imprenta Oficial del Congreso, p. 6403. Buenos Aires. Fuente citada por Simonoff, A. (1996, noviembre) La UCR y la política exterior. Análisis de cien años de discurso radical. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, Serie Tesis, N° 2, p. 130-131.

actividades de la policía haitiana y de mantener la seguridad a nivel interno (Norden & Russell, 2002).

Con todo, la Argentina a nivel internacional mantuvo una posición favorable a la intervención a Haití desde un principio y fue el único país latinoamericano que integró la fuerza multinacional, a la vez de convertirse en uno de los pocos países que participó activamente de todas las iniciativas estadounidenses y de las Naciones Unidas. Esto demuestra que efectivamente los costos políticos a nivel interno de emprender estas acciones como gestos favorables hacia Washington eran muy bajos. Además, cabe resaltar que esta actitud pudo sostenerse debido a las características del régimen político argentino, en donde el presidente posee un rol central a la hora de decidir sobre cuestiones de política exterior. La facultad de emitir Decretos de Necesidad y Urgencia sin la necesidad de contar con el apoyo del Congreso le otorgaron a Menem gran poder de discrecionalidad, especialmente en un país en donde los militares cuentan con una influencia muy limitada.

En conclusión, la cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos en la cuestión haitiana durante las dos presidencias de Carlos Menem fue impulsada y determinada tanto por factores externos como internos. El surgimiento de un nuevo orden mundial al finalizar la Guerra Fría introdujo cambios en las prioridades de los Estados Unidos a la vez que permitió a la Argentina encontrar una ventana de oportunidad para insertarse en el mundo. Igualmente, se buscó convertir a la política exterior en una herramienta para responder a los condicionamientos domésticos, producto de una democracia infante amenazada por la crisis económica y por unas Fuerzas Armadas faltas de un rol específico. De este modo, la Argentina encontró en la participación en Haití una situación ideal para solucionar ciertas cuestiones de índole interna así como también para plegarse a la alianza occidental y demostrar que realmente era un socio confiable.

Capítulo 2: La cooperación multilateral durante la presidencia de Fernando De la Rúa

2.1 Marco general de la cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos

En oposición a los sentimientos de recelo que había generado en los Estados Unidos la llegada de Menem al poder, el traspaso de la presidencia a Fernando De la Rúa fue celebrado en Washington. De hecho, la alternancia de poder y de partidos gobernantes en la Argentina era considerada por la administración de Clinton como un requisito necesario para lograr la consolidación de la democracia. Precisamente, esto explica por qué la contienda electoral generó muy poco interés en los ámbitos público y privado estadounidenses. Demostraba que la Argentina no representaba una preocupación para la potencia del norte, a la vez que indicaba que Washington esperaba simplemente un cambio de estilo en las políticas del nuevo gobierno.

De este modo, los líderes norteamericanos percibieron a De la Rúa como un aliado más confiable que Menem en ciertos aspectos, e incluso menos demandante. Los principios de justicia social, transparencia, lucha contra la corrupción y el respeto por las instituciones democráticas que defendía la Alianza²¹, también eran compatibles con las prioridades estadounidenses para la región. Estas coincidencias justamente influyeron para que Clinton se mostrara favorable a profundizar la relación entre los dos países.

El gobierno de Fernando De la Rúa, por su parte, correspondió a las expectativas de Washington cuando el Ministro de Relaciones Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini, declaró que además de mantener las buenas relaciones con los Estados Unidos, se intentaría mejorarlas. Así, los principios que habían guiado la política exterior de Menem siguieron vigentes durante la presidencia del dirigente radical, ubicándose las relaciones con los Estados Unidos dentro del paradigma de las “relaciones especiales”.

La economía volvió a posicionarse en el centro de la escena durante el mandato del nuevo presidente. Limitado por un enorme déficit fiscal heredado, una creciente deuda externa y una economía en recesión, De la Rúa decidió utilizar a la política exterior como un instrumento para obtener apoyo externo. Resolvió colocar a los Estados Unidos en un lugar prioritario de la agenda al mismo tiempo que buscó conseguir el respaldo de sus

²¹ La Alianza fue la coalición que formó la Unión Cívica Radical con el Frente País Solidario (FREPASO).

colegas en distintas partes del mundo para negociar con las instituciones multilaterales de crédito.

Por otro lado, el contexto internacional signado por la apertura económica, la conformación de alianzas estratégico-económicas y por la globalización de las economías demostraba que se requería del acuerdo en materia política y económica con los Estados Unidos y con los países de Occidente si se quería revertir los problemas económicos que enfrentaba el país.

La mencionada continuidad de las “relaciones especiales” con Washington se evidencia en diversas acciones emprendidas por el gobierno argentino. En primer lugar, a nivel bilateral se encuentran las medidas económicas de ajuste que se adoptaron en el ámbito interno para lograr confianza externa. Segundo, también en el ámbito bilateral, aparece el acuerdo militar firmado entre los Ministros de Defensa argentino, Ricardo López Murphy, y norteamericano, William Cohen, en octubre de 2000. El apoyo argentino a los Estados Unidos frente a los sucesos de septiembre de 2001 y la condena a los ataques terroristas, constituyen un tercer ejemplo de esta tendencia. Incluso, en diciembre de 2001, De la Rúa ofreció enviar tropas a la misión de paz en Afganistán (Norden & Russell, 2002).

En lo que concierne a la cooperación multilateral, cabe destacar que la Argentina mantuvo un perfil de votación casi idéntico al de Menem en la ONU, registrándose coincidencias con los Estados Unidos en el 44,2% de los casos²². A su vez, la Argentina expresó su lineamiento con la gran potencia al mantener la condena a la situación de los derechos humanos en Cuba. Asimismo, la Argentina continuó cooperando con Washington en lo referente a la defensa y promoción de la democracia. En el caso de Haití específicamente, la administración de De la Rúa tampoco dudó en seguir colaborando con los Estados Unidos y con el pueblo haitiano en el ámbito de la OEA y de la ONU.

A pesar de los esfuerzos para colaborar con los Estados Unidos, la Argentina no logró obtener la ayuda de Washington en una cuestión clave: evitar la crisis. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 habían modificado las prioridades de los Estados Unidos completamente. Con la lucha contra el terrorismo como principal preocupación y la

²² U.S. Department of State: Report to Congress on voting practices in the United Nations (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989-2000), citado en Norden, D. & Russell, R. (2002), p. 101.

necesidad de revivir la economía estadounidense, el interés por lo que ocurría en América Latina y por financiar a países financieramente “irresponsables” se redujo. Por otra parte y reforzando la noción de que rescatar a la Argentina no era algo imperioso, se consideró que la crisis económica argentina no afectaba directamente los intereses norteamericanos y que tampoco produciría un efecto cadena en el resto de los países del Cono Sur. En consecuencia, la Argentina, desprovista del apoyo del gobierno de Bush, fue dejada a la deriva adentrándose en una severa crisis económica, social y política, que implicó la renuncia del presidente De la Rúa el 21 de diciembre de 2001.

En este sentido, en lo que refiere a los espacios de cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos, se puede decir que existió un patrón de continuidad con lo que se había impulsado durante la administración de Carlos Menem. La política exterior volvió a ponerse al servicio de los objetivos económicos y la relación con Washington continuó ocupando un lugar prioritario en la agenda. No obstante, De la Rúa se relacionó con la gran potencia con un estilo más sobrio y discreto, libre de la desmesura, las exageraciones y la audacia que habían caracterizado a su predecesor. Esta particularidad sumada al hecho que los intereses argentinos parecieron seguir siendo análogos a los norteamericanos, permitió profundizar la cooperación entre ambos países tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

2.2 Continúa la colaboración en el caso de Haití

La señalada cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos en lo que respecta a la cuestión haitiana no se vio interrumpida con el devenir del nuevo siglo. Cabe recordar que tanto la Argentina como los Estados Unidos formaban parte de la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), iniciada en 1997. La Argentina, por su parte, durante el mandato de De la Rúa contribuyó con la Misión enviando 110 gendarmes hasta su culminación. Tanto la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) como la MIPONUH finalizaron el 15 de marzo de 2000 para ser reemplazadas al día siguiente por la Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH)²³, cuyo mandato se extendió hasta el 6 de febrero de 2001.

²³ Los países que facilitaron personal de policía civil a la Misión fueron Canadá, Francia y Senegal.

Las presiones provenientes de países como los Estados Unidos, de organizaciones internacionales, y en particular de los países integrantes del Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA²⁴, entre ellos la Argentina, hicieron posible concretar una fecha para la celebración de elecciones democráticas en Haití. La comunidad internacional entendía que éstas eran claves para consolidar la democracia en la isla, por lo que la OEA resolvió enviar una Misión de Observación Electoral (MOE/OEA) con el propósito de garantizar resultados justos.

No obstante, los esfuerzos parecieron no ser suficientes, ya que desde marzo y hasta julio de ese año, la MOE/OEA difundió diecisiete comunicados en los que se manifestaban distintos obstáculos para la preparación de las elecciones, a la vez que se reflejaba un clima de suma violencia marcado por muertes y detenciones (Alice, 2002, Sección IV). Según la MOE/OEA, la falta de transparencia y la desorganización para calcular el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos fue tal que ni siquiera se respetó lo dispuesto en la Constitución y en las leyes electorales. La magnitud de las irregularidades llevó a que la Misión de la OEA decidiera no observar las próximas elecciones.

El deterioro del proceso electoral acrecentó las críticas y las preocupaciones de la comunidad internacional en su conjunto, incitando a que se llevara a cabo una sesión del Consejo Permanente de la OEA el 13 de julio de 2000 con el objetivo de profundizar acerca de los informes de la MOE/OEA. La reunión fue patrocinada por las delegaciones de la Argentina, Canadá y los Estados Unidos, lo cual muestra la voluntad de éstas de continuar colaborando con Haití. Particularmente, la Argentina se había involucrado en la cuestión haitiana desde el comienzo y había tenido una participación muy activa tanto en la OEA como en la ONU, colaborando para consolidar la democracia y el fortalecimiento institucional en la isla. De hecho, en la misma sesión, el Representante Permanente de la Argentina, Juan José Arcuri, reafirmó el interés del gobierno argentino en la promoción y consolidación de la democracia en Haití así como en todos los países de la región. Esta declaración no sólo confirmó el compromiso con la causa haitiana sino que puede considerarse también como un gesto de solidaridad hacia los intereses estadounidenses.

²⁴ Forman parte del Grupo de Amigos de Haití del Secretario General de la OEA: Argentina, Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, Bahamas, República Dominicana, Venezuela y Chile como miembros plenos, y Francia, Alemania, España y Noruega en calidad de observadores permanentes.

Las elecciones para presidente y senadores programadas para el 26 de septiembre de 2000 no se vieron afectadas por la falta de entendimiento entre las partes. Con la ausencia de observadores de la OEA y pese a las objeciones de la oposición y de algunos observadores extranjeros, Jean-Bertrand Aristide salió victorioso y fue proclamado presidente. Frente a la falta de certidumbre y a la inestabilidad que imperaban en el país, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, recomendó a la Asamblea General que no renovara el mandato de la MICAH, sugiriendo darla por terminada el 6 de febrero de 2001.

Finalmente, el 7 de febrero de 2001 Aristide volvió a asumir la presidencia. Durante el período de los actos inaugurales, representantes de diversos países, organizaciones internacionales y del Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas (Argentina forma parte de este grupo) se reunieron para expresar su preocupación por la cuestión haitiana y por la finalización de la MICAH. En efecto, el 12 de febrero de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU, teniendo en cuenta la culminación de la Misión, pidió a todos los organismos, fondos y programas de la Organización continuar colaborando y prestando asistencia a Haití. Asimismo, se alentó a la OEA y a su Secretario General, José Clemente Baena Solares, a dedicar mayores esfuerzos para intentar resolver la crisis política. Las Naciones Unidas, de este modo, delegaron la solución de la cuestión haitiana a la OEA (Alice, 2002, Sección IV).

Los intentos de llegar a una resolución no cesaron. En la III Cumbre de las Américas, llevada a cabo en abril de 2001 en Quebec, las delegaciones de Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Perú propusieron aprobar una declaración sobre el caso de Haití, manifestando su preocupación por la inestabilidad y la violencia que persistían en la isla e instando al gobierno a encontrar una salida a la crisis. Sin embargo, la idea no prosperó.

Luego del fracaso de una misión conjunta CARICOM²⁵-OEA, y de intensas negociaciones en el seno de la OEA, la Asamblea General, el 5 de junio de 2001, aprobó la Resolución 1831, “Apoyo a la Democracia en Haití”. Dicha resolución instaba al gobierno de Haití a renovar el Consejo Electoral Permanente antes de 25 de junio de 2001; encomendaba al Secretario General a trabajar en conjunto con los estados miembros y

²⁵ La CARICOM es la Comunidad del Caribe.

países interesados en pos de solucionar la crisis política, económica y social en Haití, así como para normalizar las relaciones entre Haití y la comunidad internacional (incluidas las instituciones financieras internacionales); y solicitaba al Consejo Permanente que examinara el establecimiento de una posible Misión a Haití. Así, la OEA intentó arribar a “un acuerdo consensual, sostenible y lo suficientemente amplio como para resolver la crisis política”.²⁶ No obstante, lograr consenso fue imposible y el acuerdo nunca se materializó, permaneciendo Haití un país caracterizado por la inestabilidad política, la crisis, los problemas económicos y sociales y, por la violencia.

Con todo, es posible afirmar que la Argentina y los Estados Unidos, tanto a través de la OEA, la ONU, el Grupos de Amigos para Haití, como mediante iniciativas individuales colaboraron en un intento de poner fin a la crisis suscitada en el país del Caribe. La actitud argentina de permanente compromiso y de participación activa en la cuestión haitiana, sumada al deseo de promocionar y defender la democracia en toda la región, dan cuenta de que el gobierno de De la Rúa continuó priorizando la idea de actuar en concordancia con las expectativas norteamericanas y de mantener las “relaciones especiales” con los Estados Unidos.

2.3 Seguir cooperando: motivos y argumentaciones

La Argentina continuó cooperando con los Estados Unidos en el caso de Haití, principalmente, porque el gobierno de De la Rúa consideró que hacerlo le era funcional a sus intereses. Para comprender esta dinámica, cabe hacer referencia a los factores condicionantes de las relaciones argentino-norteamericanas que menciona Corigliano (2001). En primer lugar, aparecen los factores estructurales que moldean la relación bilateral en el largo plazo, entre los cuales la irrelevancia relativa de la Argentina frente a los intereses prioritarios estadounidenses juega un rol central.

Respecto a los factores contextuales que condicionan el vínculo entre ambos países en el corto y mediano plazo es posible encontrar elementos de carácter externo e interno. En lo que refiere al contexto internacional, la globalización, la apertura económica y la formación de alianzas estratégico-económicas afectaron el modo que la Argentina eligió

²⁶ V Informe de la Misión de la OEA a Haití, CP/doc. 3541/02, 8 de enero de 2002, citado en Alice (2002), p. 178.

para relacionarse con el mundo, sobretodo en el ámbito económico y comercial. Los factores regionales, a su vez, juegan un rol relevante a la hora de establecer prioridades y lineamientos de cooperación. Durante la presidencia de De la Rúa, la inestabilidad política, estratégica y económica vivenciada en diversos países del hemisferio, como son los casos de Haití, Venezuela, Colombia y Perú, sin dudas afectaron la política exterior argentina hacia América Latina.

Dentro de este grupo de factores contextuales, los desafíos internos a los que se enfrentó la administración de la Alianza constituyeron variables claves para entender la relación con los Estados Unidos. Las políticas menemistas habían dejado al país en una situación muy delicada. El déficit fiscal, la deuda externa, la pobreza, el desempleo, y los reclamos sociales en pos de menor corrupción y mayor transparencia, que precipitaron la crisis económica, política y social en la Argentina, también contribuyeron en la elaboración de una política exterior determinada.

La mencionada crisis socio-económica, la designación de un canciller con un perfil moderado y de profesión economista, y el creciente protagonismo que ganó el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, hicieron que la política exterior argentina fuera leída y elaborada en clave económica. De esta forma, De la Rúa ante la necesidad de mantener la estabilidad y de obtener el financiamiento de las instituciones internacionales de crédito, decidió colocar a las relaciones con los Estados Unidos en un lugar central de la agenda, y así mantener las “relaciones especiales” que había iniciado Carlos Menem.

Por otro lado, el débil liderazgo presidencial, la falta de consenso al interior de la coalición gobernante y los problemas de gobernabilidad hicieron imposible fijar objetivos de política exterior diferentes a los enunciados durante la década de los ‘90. El gobierno no sólo no había establecido un programa de inserción global alternativo sino que había perdido el poder de iniciativa, teniendo, además, escaso margen para la innovación.

Por último, factores vinculados a imágenes, percepciones e ideologías de los gobernantes y de los actores privados interactúan con los otros dos tipos de factores mencionados anteriormente, e impactan en la formulación de la política exterior. En el caso del gobierno de De la Rúa, la burocracia de la Cancillería, el Ministro Domingo Cavallo y la comunidad epistémica continuaron ejerciendo influencia sobre los lineamientos de la

política exterior, y fundamentalmente acerca de la necesidad de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos y de evitar confrontaciones innecesarias. Así, ante la presencia de un Poder Ejecutivo pasivo, el imaginario preconizado por personajes de características dominantes como Cavallo, fue finalmente el que prevaleció.

La cooperación argentina en el caso de Haití también fue producto del paralelismo entre las políticas exteriores de ambos países. De hecho, la defensa y promoción de la democracia en el hemisferio, aún presentes en las prioridades estadounidenses, constituyeron importantes pilares de la política exterior de De la Rúa.

En este sentido, la participación argentina en la MIPONUH, la preocupación por la celebración de elecciones justas y equitativas en Haití, y el rol activo e incluso de liderazgo que asumió el país en la OEA, pueden ser considerados como gestos de amistad hacia la gran potencia en un asunto que todavía preocupaba a las autoridades de ésta última.

No obstante, la idea de mantener las “relaciones especiales” con los Estados Unidos y los constantes gestos positivos por parte del presidente y del canciller argentino hacia Washington no fueron aprobados por todos los dirigentes de la Alianza. El Partido Radical, particularmente, mostró aprensión y buscó evitar repetir la historia de lo que se consideró un “alineamiento automático” con los Estados Unidos. Con el ex presidente Raúl Alfonsín como portavoz, los radicales dejaron en claro que no querían que la Argentina continuara siendo clientela cautiva de la Casa Blanca.²⁷ Así, reprobaban cualquier política que privilegiara a los Estados Unidos por sobre los países vecinos.²⁸ Del mismo modo, políticos del FREPASO, como el vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez, manifestaron su oposición a la idea de obsecuencia hacia Washington y optaron por actuar cautelosamente y más en concordancia con el resto de América Latina.²⁹ En efecto, ambas facciones abogaban por diversificar las relaciones exteriores con otros países en un contexto de poder

²⁷ Cuba: Alfonsín impulsa la abstención. (2001, febrero 7). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/51402-cuba-alfonsin-impulsa-la-abstencion>. [30 de mayo de 2013]

²⁸ El gobierno admite que necesita tiempo para una definición. (2001, mayo 15). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/305265-el-gobierno-admite-que-necesita-tiempo-para-una-definicion>. [30 de mayo de 2013].

²⁹ “Reaccionaremos racionalmente, pero con firmeza”, dijo el Canciller. (2001, febrero 8). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/51527-reaccionaremos-racionalmente-pero-con-firmeza-dijo-el-canciller>. [30 de mayo de 2013]

global difuso, reimpulsando el Mercosur y otorgando mayor peso a la región, en especial, a Brasil.

Sin embargo, la inmanejable situación política y económica argentina hicieron necesario restringir el debate acerca del vínculo que se quería sostener con los Estados Unidos. Siendo la gran potencia una aliada sumamente importante para aliviar el pago de la deuda y para alcanzar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se terminó llegando al consenso de que era preciso mantener un alto grado de coincidencia con los Estados Unidos en aquellas cuestiones estratégicas, políticas y económicas vitales para los intereses de ambos países.³⁰

En suma, durante la presidencia de De la Rúa, la cooperación entre los dos países en el caso de Haití se mantuvo. Razones externas y, específicamente, internas explican esta continuidad. La necesidad económica se convirtió en un elemento clave de la política exterior argentina, volviéndose a creer que las actitudes de solidaridad hacia Washington salvarían al país de la crisis, tal como sucedió durante la década de los '90. Igualmente, características intrínsecas de los integrantes del gobierno y de la burocracia argentina influyeron en la toma de decisiones respecto a la cuestión haitiana. De esta manera, es posible afirmar que la política exterior argentina, y más específicamente hacia el país del Caribe, no sufrió grandes transformaciones durante este período sino que más bien fue víctima de lo que Juan Gabriel Tokatlian llama un “ajuste”, es decir, un tipo de cambio casi imperceptible que no implica ni realineamientos ni un cambio básico.³¹

³⁰ Distintos discursos, el mismo voto. (2001, abril 19). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/60578-distintos-discursos-el-mismo-voto>. Cualquier medida de respaldo será debatida en el Congreso. (2001, septiembre 14). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/335164-cualquier-medida-de-respaldo-sera-debatida-en-el-congreso>. La reacción no será irracional. (2001, septiembre 16). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/210621-la-reaccion-no-sera-irracional>.

³¹ Tokatlian, Juan Gabriel (2000, invierno). “Política Exterior Argentina. De Menem a De la Rúa: la diplomacia del ajuste”. *Escenarios Alternativos*. 9. Buenos Aires. Citado por Corigliano, F. (2001).

Capítulo 3: La cooperación multilateral durante la administración de Duhalde

3.1 Marco general de la cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos

Tras el estallido de la crisis en diciembre de 2001 y la renuncia de De La Rúa, el dirigente peronista Eduardo Duhalde fue elegido por el Congreso de la Nación Argentina como presidente de un gobierno de transición. La inestabilidad a nivel doméstico, producto del problema de gobernabilidad y del recientemente declarado *default*, desató un extenso debate acerca de las políticas de la década de los '90. Dentro de este debate, la política exterior y la relación con los Estados Unidos ocuparon un lugar significativo. Dos visiones acerca del modo en que la Argentina debía continuar relacionándose con el mundo, y en especial con Washington, predominaron. La primera defendía la política exterior de Menem y consideraba que debía mantenerse el plegamiento a los Estados Unidos si se quería obtener ayuda para negociar la deuda. La segunda, por su parte, era más crítica del camino que se había emprendido en el pasado. Buscaba otorgarle un papel más importante a América Latina, ampliar el espectro de amistades a nivel internacional y modificar la política de alineamiento con Washington por una de acercamiento selectivo.

El antinorteamericanismo que había aflorado como consecuencia de la crisis y de la reticencia del gobierno estadounidense de ayudar al país, sumado a las dificultades para lograr la estabilidad, influyeron para que Duhalde escogiera un curso de acción basado en la segunda alternativa (Russell, 2010b).

A partir de este momento, la política exterior se puso al servicio de los objetivos de la política interna y se la utilizó, principalmente, como llave para negociar con las instituciones internacionales de crédito. En este sentido, a pesar de la inicial falta de apoyo por parte de la administración Bush a la Argentina, el nuevo presidente comprendió que el diálogo con la Casa Blanca era fundamental si se quería llegar a un acuerdo con el FMI. De este modo, Duhalde procuró evitar la confrontación con los Estados Unidos en cuestiones político-diplomáticas y estratégicas sensibles para la potencia. Muy por el contrario, durante el año 2002 la Argentina continuó cooperando con Washington y manteniendo sus posiciones respecto a diversos temas. Por ejemplo, se continuó condenando a Cuba en materia de derechos humanos; hubo coincidencias respecto a la situación en Colombia y se respaldaron las iniciativas de Álvaro Uribe para luchar contra el terrorismo y el

narcotráfico; se siguió colaborando en la cuestión haitiana; y frente al conflicto Irak, el gobierno argentino reconociendo que la guerra era inexorable, encontró el perfecto equilibrio entre lo que esperaba tanto la opinión pública interna como los Estados Unidos, evitando emitir grandes críticas a la intervención estadounidense.

Recién a fines de 2002 y luego de haber desacreditado a la Argentina por no cumplir con sus obligaciones financieras, el gobierno de Bush junto con otros países del Grupo de los Siete (G7), decidió facilitar las negociaciones con el FMI para que se aprobara un acuerdo transitorio. Diversas razones dan cuenta del cambio de actitud por parte de la Casa Blanca. Por un lado, desde Washington se leyó que era conveniente llegar a un acuerdo para mantener la estabilidad en América Latina y evitar el *default* total argentino. Se comenzó a temer que la caída argentina tuviera algún impacto en la economía brasileña y luego, en otros países de la región. Por otra parte, los Estados Unidos tampoco querían que el peronismo se inclinara por adoptar políticas más dirigistas si no se lograba solucionar la crisis económica mediante el acuerdo. A su vez, desde Washington se prefería que la transición de gobiernos en la Argentina se llevara a cabo en un clima de estabilidad macroeconómica (Russell, 2004).

El acuerdo con el Fondo y los signos de recuperación, producto de la devaluación y la pesificación que habían aumentado la competitividad y las exportaciones de los productos argentinos, fueron un alivio para el gobierno de Duhalde. Bajo esta sensación de mayor autonomía, la Argentina se dio el lujo de aumentar su nivel de oposición hacia los Estados Unidos. En ocasiones, a modo de venganza por la inicial indiferencia norteamericana frente a la crisis argentina, pero principalmente como una estrategia para satisfacer los objetivos de política interna. Las críticas más duras hacia la intervención estadounidense en Irak y el cambio de voto (de pasó de la condena a la abstención) respecto a la cuestión de derechos humanos en Cuba se inscriben dentro de esta lógica. Lo que buscaba Duhalde a través de esta actitud anti-Bush era conseguir votos en las elecciones de abril de 2003 para su candidato, Néstor Kirchner, y diferenciarlo del candidato opositor, Carlos Menem, partidario de la intervención en Irak y de la condena a Cuba.

En suma, se puede afirmar que la crisis de 2001 terminó con el paradigma de las “relaciones especiales” con los Estados Unidos que se había adoptado durante la

presidencia de Carlos Menem. En contrapartida, el gobierno de Duhalde buscó mantener una relación pareja entre los Estados Unidos, Europa y América Latina, diversificando puntos de apoyo y amistades. Una política exterior “poligámica”³², como lo sostuvo el canciller Carlos Ruckauf, fue fundamentalmente, lo que la Argentina anheló alcanzar durante esos años. La Argentina, entonces, optó por una política exterior con vaivenes y bastante improvisada. Como sostiene Escudé (2005:117), el *omnibalancing* fue lo que caracterizó a este período, es decir, una táctica en la política exterior que vira en función de los objetivos de la política interna y que no implica ninguna estrategia fija, como la del balance de poder o del alineamiento con alguna potencia. En este sentido, se moderaron las políticas de lineamiento con los Estados Unidos al logro de objetivos específicos, conservándose el patrón de cooperación en los temas sumamente prioritarios para Washington, como en los casos de la cooperación militar y en las operaciones de paz.

3.2 A pesar de la crisis la Argentina continúa cooperando en Haití

A pesar de la crisis y del cambio de gobierno, la Argentina no se desentendió de sus compromisos en Haití. En calidad de estado miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, y en especial del Grupo de Amigos de Haití de la OEA, el país continuó invirtiendo esfuerzos en resolver la situación en la isla. Ya sin misiones de la ONU a las que enviar contingentes, la administración de Duhalde siguió apoyando a la comunidad internacional en la cuestión haitiana a través de su actuación en las organizaciones internacionales.

Justamente, unos días después de la asunción del presidente Eduardo Duhalde, el 16 de enero de 2002 se celebró una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA. Ésta era el resultado de la preocupación por parte de los estados miembros de la organización y de los países del Grupo de Amigos frente al incremento de la violencia y al deterioro de la seguridad en Haití, originados con el ataque al palacio presidencial de Puerto Príncipe el 17 de diciembre de 2001. La Resolución 806 que surgió de la sesión estableció un nuevo mandato para el Secretario General de la OEA: el establecimiento de una Misión Especial de la OEA; la realización de una investigación de los sucesos

³² Ruckauf propone una ‘poligamia’ en política exterior. (2002, enero 3). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/363842-ruckauf-propone-una-poligamia-en-politica-exterior>. [23 de abril de 2013].

relacionados con el 17 de diciembre; y prestar apoyo al gobierno de Haití, a los partidos políticos y a la sociedad civil para reanudar las negociaciones.

En consecuencia, mediante un acuerdo con el gobierno haitiano se estableció la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití, que se concentraría en las áreas de seguridad, justicia, derechos humanos, y de desarrollo democrático, gobernabilidad y fortalecimiento institucional. La Misión se instaló y comenzó a cumplir con sus mandatos en el marco de la legislación haitiana y con el apoyo de las autoridades de ese país el 10 de abril de 2002.

El 4 de junio de 2002 en el marco de la nueva misión, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución 1841, según la cual se exhortaba al gobierno de Haití, a todos los partidos políticos y a la sociedad civil a ofrecer su apoyo al proceso de diálogo y a las actividades y recomendaciones de la Misión Especial de la OEA, la Comisión Investigadora y el Consejo Consultivo de Indemnizaciones. A su vez, se instaba a los actores políticos haitianos a reanudar las negociaciones para solucionar la crisis y establecer un calendario de elecciones legislativas y locales.

A partir de esta resolución, las negociaciones se reanudaron. El partido de gobierno, Fanmi Lavalas, y la coalición opositora, Convergencia Democrática, finalmente se pusieron de acuerdo acerca de la necesidad de celebrar elecciones en 2003 y de la formación de un Consejo Electoral Provisional (CEP), así como sobre su composición y las disposiciones para la designación de sus miembros. Asimismo, el gobierno de Haití propuso que en el primer semestre de 2003 se celebraran elecciones legislativas y locales.

En este contexto, la Argentina co-patrocinó junto a Canadá, los países del CARICOM, del GRULAC³³ y de la ALADI³⁴ la Resolución 822 del Consejo Permanente del 4 de septiembre de 2002 “Apoyo al Fortalecimiento de la Democracia en Haití”. Ésta reconocía los compromisos expresos del gobierno haitiano para implementar las recomendaciones de la Comisión Investigadora, del Consejo Consultivo de Indemnizaciones y de la Misión de la OEA. También pedía que se reforzaran las políticas de desarme e invitaba a la comunidad internacional a cooperar con ello. A su vez, se instaba

³³ El GRULAC es el Grupo América Latina y el Caribe, que engloba a 33 Estados miembros.

³⁴ La ALADI es la Asociación Latinoamericana de Integración. Sus miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

al gobierno a que se aplicaran los elementos pendientes de la Resolución 806, y a asegurar un clima de seguridad y confianza para poder celebrar elecciones justas y para que pudieran participar todos los partidos políticos. La OEA, además, ofrecía su respaldo y asistencia técnica para facilitar todas esas tareas y para preparación y celebración de los comicios.

Sin embargo, los puntos y plazos establecidos en la Resolución 822 no fueron acatados cabalmente, propiciando el envío de una Delegación de Alto Nivel de OEA-CARICOM que visitó Haití el 19 y 20 de marzo de 2003 para promover su cumplimiento. La delegación, en la cual participó una representación argentina, se reunió con el Presidente Aristide, con integrantes de la oposición y con representantes de ONGs y de la sociedad civil. Luego emitió una serie de recomendaciones al Consejo Permanente de la OEA que sirvieron como base para que la Asamblea General de la OEA aprobara una nueva resolución el 10 de junio de 2003.

Dentro de lo que fue el mandato del presidente argentino Duhalde, la Argentina además de colaborar en el seno de la OEA, expresó su preocupación por la crisis haitiana en el marco del Grupo de Río y del Mercosur, donde se emitieron diversos comunicados que respaldaban el accionar de la OEA y de la CARICOM.

De este modo, es posible observar cómo la Argentina continuó cooperando con los Estados Unidos en el ámbito multilateral respecto a la cuestión haitiana. Las decisiones y acciones emprendidas respecto a Haití coincidieron con lo esperado por Washington, en tanto contribuyeron a defender y promover la democracia y el respeto por los derechos humanos en la región. Esta actitud si bien fue coherente con los pilares de política exterior argentina, otros factores de índole interna explican esta continuidad.

En primer lugar, cabe destacar que la débil situación económica argentina y la necesidad de negociar la deuda se convirtieron en factores claves, debido a que afectaban la relación con las instituciones internacionales de crédito así como con las empresas de diferentes países. La Argentina se había convertido, entonces, en un país con un alto nivel de desconfianza externa producto de las revueltas sociales, de la celebración en la declaración del default y de la poca legitimidad que tenía el gobierno. En este sentido, Duhalde en busca de apoyo para lograr un acuerdo con el FMI intentó no contradecir a los Estados Unidos en temas político-diplomático y estratégicos sensibles.

Segundo, la política exterior una vez más se concentró en el Ministerio de Economía, y se puso al servicio tanto de la economía como de la política interna. De hecho, Duhalde nombró a un canciller con poca experiencia en el ámbito internacional y que cultivó un perfil más bien bajo (Diamint, 2003). Con esta postura, la paralización diplomática y la falta de nuevas estrategias de política exterior se volvieron evidentes.

Tercero, la burocracia de la OEA se mostró poco permeable a los cambios del política exterior. En efecto, la representación argentina en la Organización siguió defendiendo las instituciones democráticas, el Estado de Derecho y los derechos humanos en los países del hemisferio. De la misma manera, se procuró mantener el activismo que tanto respeto y reconocimiento había otorgado a la Argentina.

En conclusión, la continuidad en la cooperación con los Estados Unidos en el caso de Haití debe leerse a la luz de la delicada situación interna argentina. Abandonar el compromiso de colaboración con el país del Caribe hubiese implicado un costo innecesario para una Argentina que intentaba conseguir el apoyo de los Estados Unidos para negociar su deuda externa. Seguir cooperando, por otro lado, constituía un gesto de amistad hacia Washington mientras que a nivel interno comprendía reducidos costos políticos, dado que cuestiones de carácter más urgente como los problemas económicos, las protestas sociales y la dificultad de lograr gobernabilidad, dominaban la agenda. Igualmente, la escasa importancia que se le atribuyó a la diplomacia hizo poco posible la innovación y el cambio de posición respecto a un asunto como el de Haití. Finalmente, los representantes argentinos en el exterior comprendieron que a pesar de la improvisación del gobierno, la Argentina no podía darse el lujo de perder el prestigio y el papel de liderazgo que había asumido frente a la cuestión haitiana.

Capítulo 4: La cooperación multilateral en la era de Néstor Kirchner

4.1 Marco general de la cooperación bilateral y multilateral

Néstor Kirchner asumió la presidencia el 25 de mayo de 2003 habiendo obtenido sólo el 22% de los votos. La decisión de Carlos Menem de no presentarse a la segunda vuelta fue lo que le permitió a Kirchner, un político peronista que se ubicaba a la izquierda del primero, llegar al poder. La identificación ideológica del nuevo mandatario con los gobiernos peronistas reformistas de la década de los '70 y su crítica a las políticas exteriores pragmáticas, ciertamente fomentaron el recelo dentro de la Casa Blanca.

Desde un principio, Néstor Kirchner procuró diferenciarse de sus antecesores, criticando las políticas neoliberales, las reformas económicas y la política exterior del período menemista. A su vez, el presidente constantemente intentó marcar el comienzo de un nuevo ciclo en la política argentina, tanto interna como externa. Respecto a la primera, favoreció un papel más activo del Estado en la economía e hizo hincapié en la cuestión social. En relación a la política exterior, por otro lado, buscó reinsertar a la Argentina y mantener "relaciones serias, maduras y racionales" (Russell, 2010a) con el mundo, poniendo énfasis en América Latina y la integración regional. En cuanto a la relación con los Estados Unidos, el canciller Rafael Bielsa expresó que se abogaría por un vínculo de "cooperación sin cohabitación"³⁵, dejándose atrás el paradigma de las "relaciones especiales".

De todos modos, el anhelo de convertir a la Argentina en un país "normal" y "serio" se vio continuamente limitado por la crisis económica y la necesidad de reestructurar la deuda externa, por la baja legitimidad de origen que gozaba el gobierno, y por el discurso peronista de izquierda que predicaba el presidente. La política exterior, en este sentido, estuvo fuertemente condicionada y subordinada a las problemáticas de la política interna.

Con la renegociación de la deuda como prioridad, durante los primeros años de Kirchner, se trató de mantener una relación estable con Washington. La posibilidad de entrar en el *default* total no sólo hubiera tenido consecuencias negativas para la imagen que la Argentina proyectaba en el exterior sino que también hubiese profundizado la crisis a

³⁵ No hay hostilidad con EE.UU. (2003, mayo 23). *Clarín*. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/23/p-00901.htm>. [27 de abril de 2013].

nivel interno. En este contexto, el presidente argentino optó por sostener un tono moderado, cuidándose de no confrontar públicamente a los Estados Unidos. Pensando siempre en aumentar su base de poder interno, Kirchner procuró criticar el unilateralismo estadounidense y la falta de interés por América Latina sin llegar a la confrontación. No faltaron, sin embargo, las oportunidades para manifestar la compatibilidad de intereses y para cooperar en asuntos puntuales. De este modo, se terminó estableciendo un patrón de “vinculación pragmática” con la potencia del norte signado por pocas expectativas mutuas, divergencias manifiestas y cooperación en temas de interés común (Russell, 2010a).

La política interna argentina, fue quien desempeñó un papel fundamental en las relaciones con los Estados Unidos. El antinorteamericanismo post-crisis 2001 que prevalecía en la sociedad influyó notablemente en las decisiones que finalmente tomó Néstor Kirchner y en el deseo de alejarse de todo alineamiento con Washington que pudiera ser considerado como “automático”. Así, el poco apoyo político con el que contaba el presidente, tanto en el Congreso como dentro de las filas de su propio partido, sumado a la presión ejercida por organizaciones de derechos humanos, influyeron en la cancelación del operativo aéreo conjunto de los países del Mercosur, Estados Unidos y Perú, Águila III.

Las diferencias con Washington continuaron en otros capítulos de la agenda bilateral y multilateral de los primeros años. La Argentina mantuvo su voto de abstención en la cuestión de los derechos humanos en Cuba. Igualmente, se evidenciaron posiciones distintas entre ambos países en las negociaciones comerciales de la Ronda Doha y por el ALCA. En los temas de seguridad regional y en lo referente la situación política de Venezuela y Bolivia, las posturas de ambos países tampoco coincidieron en todas las oportunidades. No obstante, con los Estados Unidos concentrados en Irak y en la lucha contra el terrorismo, estas decisiones contrarias a las expectativas norteamericanas en América Latina, poco alteraron los ejes de la relación bilateral.

Cada país, entonces, formuló su política teniendo diversos objetivos en mente. Por un lado, la Argentina necesitaba la ayuda de Washington y de los países del G7 para acordar con los organismos de crédito. Los Estados Unidos, por el otro, querían mantener la estabilidad en el Cono Sur y reinsertar a la Argentina en el circuito financiero internacional (Russell, 2010a). Por consiguiente, los dos países centraron su diálogo principalmente en

los aspectos financieros. Los Estados Unidos decidieron adoptar una postura que combinaba apoyo y presión hacia la Argentina, actuando como moderador entre el G7 para que la Argentina pudiera cerrar los acuerdos con sus acreedores y, finalmente, concretar el canje de la deuda en marzo de 2005.

En contrapartida, la Argentina decidió mantener relaciones cordiales y amistosas con los Estados Unidos durante todo el proceso de reestructuración de la deuda. En efecto, el gobierno argentino continuó cooperando con el norteamericano en numerosas ocasiones, tal como lo hizo durante la década de los '90. En lo referente a la agenda multilateral, la actuación argentina en las Naciones Unidas fue coherente a lo largo de toda la presidencia de Néstor Kirchner, registrándose un nivel de coincidencia con los Estados Unidos en los votos de la Asamblea General cercano al 25%, a excepción del año 2007 dónde se identificó un solo 15,8%³⁶. A pesar de haberse reducido prácticamente a la mitad las coincidencias con Washington respecto de los años menemistas, ya desde la presidencia de Duhalde se vislumbraba esta tendencia. Cabe destacar además que la Argentina ocupó un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en los años 2005 y 2006, y que votó del mismo modo que los Estados Unidos el 100% y el 97,8% de las veces, respectivamente. Dentro del marco de la ONU, la participación argentina en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la ratificación del compromiso con el país del Caribe también fue reconocida por la Casa Blanca.

En relación a los asuntos de no proliferación nuclear, lavado de dinero y las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo, los dos países lograron mantener altos niveles de colaboración y construir una relación positiva alrededor de esos capítulos puntuales de la agenda. Igualmente, en el ámbito bilateral, la decisión de no llevar a cabo el ejercicio militar conjunto Águila III, no afectó el curso y ni la ejecución de otros operativos militares conjuntos iniciados durante el periodo menemista.

Las elecciones legislativas de octubre de 2005, sin embargo, marcaron un punto de inflexión en la relación bilateral. El triunfo del oficialismo otorgó al gobierno de Kirchner la legitimidad que tanto había anhelado desde el comienzo. Con el control de las dos

³⁶ Véase U.S. Department of State: Reports to Congress, U.S. Votes, Fact Sheets, Testimony, Press Releases en <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>, [28 de abril de 2013]

Cámaras del Congreso el margen de maniobra para encausar las relaciones exteriores aumentó considerablemente. Adicionalmente, el canje de la deuda, el crecimiento económico a tasas extraordinarias, y la combinación de superávit comercial y fiscal, procedentes del incremento de la competitividad internacional de la Argentina y de las reservas provenientes de las exportaciones, alimentaron la concepción de que el país era capaz de actuar libre de condicionamientos externos. En este sentido, se creyó que la creciente autonomía permitía a la Argentina tomar distancia de los Estados Unidos y comenzar a criticar sus políticas.

La IV Cumbre de las Américas llevada a cabo en Mar del Plata los días 4 y 5 de noviembre de 2005 se convirtió en el escenario propicio para lanzarse contra el FMI, el proyecto del ALCA, e incluso contra los Estados Unidos. El tono desafiante del presidente argentino tuvo consecuencias negativas para la relación bilateral, ya que el Departamento de Estado norteamericano bajó la calificación de la relación de “excelente” a “positiva”³⁷, y Kirchner comenzó a ser considerado como un mandatario poco confiable. Pero para el presidente argentino, lejos de ser un fracaso, la actitud provocadora esgrimida en la Cumbre le proporcionó altos réditos en el ámbito doméstico, donde la sociedad mostraba elevados niveles de oposición a los Estados Unidos.

Cuando Kirchner anunció en diciembre de 2005 que la Argentina saldaría su deuda con el FMI en un solo pago, sintió que había logrado deshacerse de la presión del Fondo y del gobierno de los Estados Unidos, principal facilitador de las negociaciones. Sin la necesidad de negociar con el FMI ni de llegar a un acuerdo acerca del ALCA, tanto las cuestiones financieras como las comerciales dejaron de ocupar un lugar central en la agenda bilateral entre la Argentina y los Estados Unidos. Como consecuencia, se colocó a la relación bilateral en un segundo plano. Los Estados Unidos se acordaron de la Argentina en escasas oportunidades como por ejemplo, para valorar su rol moderador en la crisis política en Bolivia, para pedir explicaciones acerca de los vínculos con Chávez, y para felicitarla respecto a la decisión de investigar el atentado terrorista a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). El gobierno de Kirchner, por otro lado, consideró que podía

³⁷ U.S.-Argentine Relations, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/26516.htm>, citado en Russell, R. (2010b), p. 37.

prescindir de una relación estrecha con Washington y se limitó a reprobar ocasionalmente algunas de sus políticas.

En conclusión, la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner, y en especial hacia los Estados Unidos, estuvo marcada por ambigüedades, improvisaciones, desmesuras y oscilaciones. La política interna se sobrepuso continuamente a la externa, impidiendo construir una estrategia de política exterior que funcionara a modo de eje ordenador. A pesar de las públicas y manifiestas diferencias con Washington, y del estilo rebelde del presidente, la Argentina continuó cooperando con los Estados Unidos en diversas cuestiones de baja política vitales para los intereses de la gran potencia. La participación argentina en la Misión de la ONU en Haití, el constante respaldo a las iniciativas referentes a la no proliferación nuclear y en las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo sirvieron a la Argentina para preservar el *status* de país aliado extra-OTAN y para profundizar la relación de colaboración iniciada en los '90 (Russell, 2010a).

En este sentido, la relación con la Casa Blanca se caracterizó por incluir discrepancias de orden práctico, que le permitieron al presidente argentino ampliar la base de poder en el ámbito doméstico, así como también, políticas de cooperación selectiva. No obstante, los gestos de compensación no fueron suficientes para reinsertar a la Argentina en la agenda de los principales países del mundo. Las oscilaciones en las políticas, las desmesuras y la descortesía, terminaron convirtiendo a la Argentina en un país no confiable, impredecible e irrelevante, incluso dentro de la región.

4.2 Nuevos desafíos en Haití: la participación latinoamericana

Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia a mediados de 2003, la situación en Haití seguía siendo crítica y no se vislumbraba una solución en el corto plazo. Los numerosos intentos de la comunidad internacional de restablecer y promover el diálogo político en la República de Haití no habían proporcionado buenos resultados. De hecho, para fines de 2003 el diálogo entre el gobierno y la oposición continuaba interrumpido, convirtiéndose ésta última en objeto de represión. Fue en este período en el que se constituyó un grupo de oposición, compuesto por partidos políticos, sectores de la sociedad civil y del mundo privado, que demandaba la renuncia del presidente Jean-Bertrand Aristide. Frente al clima de tensión permanente, tanto la CARICOM como el Grupo de los

Seis, integrado por las Bahamas, Canadá, los Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea, presentaron dos Planes de Acción en los que se promovían importantes reformas que permitirían a Aristide finalizar su mandato. Sin embargo, mientras el Presidente aceptó ambos planes, la oposición se negó a apoyarlos.

Como consecuencia de la falta de acuerdo, en los primeros días de febrero de 2004 se desató la violencia en Haití, estallando un conflicto armado que se expandió hacia diversas ciudades y regiones. Al llegar la oposición a la capital, el 29 de febrero, el presidente Aristide decidió abandonar el país. En su lugar, ese mismo día asumió el Presidente de la Corte Suprema, Boniface Alexandre, quien solicitó a las Naciones Unidas asistencia para poner fin a la situación de inestabilidad política en el país.

El Consejo de Seguridad de la ONU respondió al pedido aprobando la Resolución 1529, en la que se autorizaba el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP)³⁸ encabezada por los Estados Unidos y Francia por tres meses. A su vez, la resolución expresaba la disposición a establecer una fuerza de estabilidad y seguimiento de la ONU con el fin de mantener un entorno seguro y estable, y apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional. Si bien la Argentina no formó parte de la FMP, el Presidente Néstor Kirchner el 3 de marzo, mediante el Decreto Nacional 280/2004, dispuso la participación de medios, personal y voluntarios de la Comisión Cascos Blancos en la República de Haití, en un intento de confirmar su compromiso con el país caribeño. En efecto, la Comisión Cascos Blancos entregó ocho toneladas de alimentos y medicamentos y se constituyó en el primer organismo de asistencia humanitaria internacional que se hizo presente durante la crisis.

En el período inmediato al despliegue de la Fuerza se formó un gobierno de transición, con Gérard Latortue como Primer Ministro, que se mantendría al mando del país hasta que se celebraran nuevas elecciones en 2005.

El 30 de abril de 2004, ante la caótica situación que se vivía en la isla y teniendo en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Secretario General en su informes del 16 de abril, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, a través de la Resolución 1542. Según ésta, la FMP iría

³⁸ La Fuerza Multinacional Provisional fue integrada por Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile.

transfiriendo de manera gradual sus operaciones y responsabilidades a la MINUSTAH, quien se haría efectiva el 1º de junio de 2004. La Misión constaría de un componente civil y de un componente militar, sería de carácter multidimensional, y apoyaría el proceso constitucional y político, manteniendo un entorno seguro y estable. El Consejo de Seguridad, al mismo tiempo, creó un grupo básico o *Core Group*³⁹ que facilitaría la ejecución del mandato de la MINUSTAH.

Los Estados Unidos fueron los principales promotores de la participación latinoamericana en Haití. Por cierto, Washington invitó a América Latina a colaborar y facilitó los recursos para que se consumasen las iniciativas multilaterales en la ONU y la OEA. La fatiga estadounidense ante la cuestión haitiana, el enorme escepticismo que existía en los Estados Unidos acerca de obtener éxito en Haití, y su preocupación por la intervención en Irak, resultaron factores decisivos a la hora de demandar el apoyo de los países sudamericanos.

La solicitud formal de las Naciones Unidas para que la Argentina participara de la Misión se encontró con un vasto debate a nivel interno, que sin dudas aturdió a Kirchner y demoró el proceso decisorio. Recién el 8 de mayo de 2004, el presidente manifestó la decisión de participar enviando un contingente de 500 efectivos a Haití y de mandar al Congreso el pedido para el traslado de las tropas. Este anuncio se realizó luego de que el mandatario regresara de una gira por los Estados Unidos, país que reclamaba a la Argentina este gesto internacional, y que los países del Mercosur, Brasil, Uruguay y Chile, hubieran aceptado formar parte de la misión.⁴⁰

En este marco, luego de pasar el proyecto de ley por ambas cámaras del Congreso y de amplios debates, el 18 de junio de 2004 se sancionó la Ley 25.906 que autorizaba la participación argentina en la MINUSTAH. De esta forma, desde mediados de julio a principios de agosto, la Argentina desplegó un contingente compuesto por una fuerza conjunta de alrededor de 600 hombres, 280 pertenecientes al Ejército, 220 a la Armada y un

³⁹ El “Core Group” sería presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, representantes de la OEA y la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales, y otros países interesados, como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y Francia.

⁴⁰ La Argentina enviará tropas de paz a Haití. (2004, mayo 6). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/598851-la-argentina-enviara-tropas-de-paz-a-haiti>. [1 de mayo 2013].

hospital reubicable de la Fuerza Aérea, con un centenar de miembros, y dos buques de transporte y de apoyo logístico.⁴¹ El retraso del tratamiento de la medida por el Poder Legislativo definitivamente perjudicó a las fuerzas argentinas, quienes no gozaron de ventaja alguna respecto a los otros países de la región en lo referente a la ubicación del contingente y a las postulaciones para los puestos claves de la Misión.

El despliegue de las tropas argentinas, sumado a los efectivos militares ya instalados de Brasil y Chile, convirtieron a la MINUSTAH en una misión que combinaba una iniciativa regional con una acción multilateral conducida por la ONU (Hirst, 2009). Cabe destacar, de todas formas, la colaboración de tropas de otros países⁴² y el apoyo no militar de Francia, España y los Estados Unidos, el cual ha sido fundamental para el desarrollo de la MINUSTAH.

La Misión, desde un comienzo, tuvo que enfrentar numerosos y complejos desafíos: las condiciones de inestabilidad política, económica y social en Haití eran lamentables; los Estados Unidos continuamente presionaban para cumplir con el calendario electoral; y la existencia de diferencias entre los Estados Unidos, quienes reclamaban actuar según lo establecido por el Capítulo VII de la Carta de la ONU, y el comando de la misión que buscaba responder más en concordancia con el Capítulo VI. La tormenta tropical Jeanne en octubre de 2004, además, sumó nuevas tareas y funciones de tipo humanitarias a las Fuerzas Armadas, reforzando la idea de multidimensionalidad que caracterizó a la misión.

La Argentina, por su parte, en respuesta a las secuelas derivadas del huracán Jeanne decidió colaborar a través de la Comisión Cascos Blancos, quien entregó tres toneladas de alimentos e insumos sanitarios para hacer frente a las pérdidas que sufrió el hospital reubicable de la Fuerza Aérea Argentina instalado en Puerto Príncipe.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Países que contribuyen con la MINUSTAH con contingentes militares y/o policiales: Argentina, Bangladesh, Benin, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Canadá, Chad, Chile, Colombia, Côte d'Ivoire, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Francia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, India, Indonesia, Jordania, Madagascar, Mali, Nepal, Niger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Paraguay, Perú, República Centroafricana, República de Corea, Rumania, Rwanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Sri Lanka, Suecia, Togo, Turquía, Uruguay y Yemen.

Con miras a las elecciones que se desarrollarían en 2005 y frente a la sostenida inestabilidad en Haití, el Consejo de Seguridad en noviembre de 2004 prorrogó el mandato de la MINUSTAH hasta el 1º de junio de 2005.

El nuevo año llegó con un renovado optimismo para la sociedad haitiana y la comunidad internacional. El 11 de febrero de 2005 se logró promulgar la ley electoral y a partir de allí, comenzaron los preparativos para las elecciones que ocurrirían en octubre y noviembre de ese año. Tanto la MINUSTAH, la OEA, como otros donantes cooperaron con el Consejo Electoral Provisional en las distintas tareas que implicaba la organización de los comicios. Las expectativas de éxito aumentaron cuando el Presidente, Boniface Alexandre, lanzó el 7 de abril un diálogo nacional. En respuesta a la importancia de que se celebraran elecciones justas, limpias y creíbles en un entorno seguro, el Consejo de Seguridad, con Argentina como miembro no permanente, aprobó la Resolución 1608 que extendía el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de febrero de 2006 y aumentaba la capacidad de la Misión.

La Argentina continuó cooperando con Haití durante 2005 participando de diversos mecanismos regionales que nucleaban a Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay), más conocido como 2x7. El objetivo de éstos era coordinar esfuerzos con el fin de mejorar la realidad del pueblo haitiano.

A pesar que los esfuerzos conjuntos y la reanudación del diálogo parecieron facilitar el camino hacia las elecciones, el proceso electoral se vio continuamente obstaculizado. En noviembre de 2005 la violencia volvió a dominar la capital hasta fines de diciembre. La Misión tuvo que responder intensamente para detener el terror que azotaba a la población.

Ante la incertidumbre y el caos, el 10 de enero de 2006, luego que el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo Permanente de la OEA realizaran sesiones extraordinarias, se convocó a una sesión de los Ministros Exteriores del *Core Group*, entre ellos la Argentina y los Estados Unidos, para sostener consultas acerca de los acontecimientos ocurridos en Haití. El preocupante aplazamiento de las elecciones, derivó, a su vez, en una reunión de urgencia del grupo 2x7.

Afortunadamente, como la violencia no se había propagado hacia otras regiones, en enero se decidió no suspender ni postergar el proceso político. En este escenario, el apoyo de los Estados Unidos a la MINUSTAH y al gobierno provisional de Latortue fue decisivo para que se desarrollara el proceso electoral. De este modo, el 7 de febrero de 2006, con una participación plena y masiva, el pueblo de Haití eligió a René Preval como Presidente.

El nuevo Presidente, desde un comienzo, llamó al desarme y solicitó a la MINUSTAH su colaboración para neutralizar las bandas armadas. Así, luego de una declaración elaborada por el embajador argentino ante la ONU, César Mayoral, el Consejo de Seguridad acordó prorrogar el mandato de la Misión y pidió por la implementación de un plan de reforma de la Policía Nacional Haitiana. En esta nueva etapa, la MINUSTAH asumió la responsabilidad de asegurar condiciones de estabilidad y gobernabilidad al nuevo gobierno, para poder luego consolidar la democracia y reconstruir el país. Afortunadamente, el esfuerzo rindió sus frutos y en 2006 se logró que Haití fuera admitido en la CARICOM.

El Consejo de Seguridad, por su parte, en sintonía con las necesidades del pueblo haitiano, aprobó diversas resoluciones a lo largo de 2006 y 2007, ampliando el mandato de la MINUSTAH, aumentando y reconfigurando sus capacidades de acuerdo a los imperativos del momento. La Argentina, a su vez, continuó cooperando en Haití durante esos dos años. En 2006, formando parte del Consejo de Seguridad, la representación argentina votó a favor de la extensión del mandato de la Misión en la Resolución 1702. Igualmente, en 2007 el país participó de las diversas reuniones entre los países latinoamericanos componentes de la MINUSTAH, (2x9)⁴³, con miras a coordinar esfuerzos para la reconstrucción integral de Haití, y expresó su apoyo a la Misión en las declaraciones emitidas por el Grupo de Río y la OEA. Asimismo, el Congreso argentino teniendo en cuenta los requerimientos de la ONU, el 18 de febrero de 2007 autorizó la presencia de tropas del país en Haití por dos años más.

En suma, a pesar de las dudas iniciales del presidente Néstor Kirchner, en un gesto hacia los Estados Unidos y con la intención de no contradecir a sus vecinos, la Argentina continuó cooperando estrechamente respecto a la cuestión haitiana. No sólo reafirmó su

⁴³ En el mecanismo 2x9 participan Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Panamá.

compromiso con el país del Caribe y con la comunidad internacional al formar parte de la MINUSTAH, sino que desempeñó un rol fundamental en la estabilización política de Haití. Así, la Argentina, una vez más, volvió a proceder según lo esperado por los Estados Unidos en Haití, tanto en el ámbito multilateral como mediante iniciativas propias.

4.3 La política interna y la cooperación argentina en la MINUSTAH

La mencionada continuidad respecto a la cooperación argentina en Haití merece ser explicada con mayor detenimiento. La intención de Néstor Kirchner de diferenciarse de sus antecesores, en especial de Carlos Menem, parece no haber tenido consecuencias significativas en lo que refiere a este capítulo de la agenda en particular. Diversos factores de índole externa e interna influyeron en la decisión argentina de seguir colaborando con los Estados Unidos en el caso haitiano, al mismo tiempo que dan cuenta de la falta de un patrón de creencias claro que actuase como guía de la política exterior. Un enfoque híbrido (Corigliano, 2008) entre dos variantes del realismo y dos del idealismo fue lo que más bien caracterizó el accionar argentino durante este período.

En primer lugar cabe señalar que tras el 11/9 y la crisis argentina de 2001, la Argentina había tomado conciencia del lugar poco relevante que ocupaba para los Estados Unidos. Esta irrelevancia relativa restringió las opciones de política argentina en un contexto donde la restructuración de la deuda externa era prioritaria. Dentro de este marco, y siguiendo una variante pragmática del realismo que entiende a la autonomía en términos de buena o mala inversión, la Argentina decidió no renunciar a los intereses norteamericanos en Haití y adoptar una perspectiva de cooperación esperando a cambio un mayor apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito.

El pedido de enviar tropas a Haití por parte del presidente George W. Bush al presidente argentino por un lado, y el reclamo del Secretario de Estado, Colin Powell, al canciller argentino, Bielsa, de un gesto en los mismos términos, condicionaron el curso de acción de la Argentina. Los Estados Unidos, sin dudas, exigían este gesto internacional luego que Kirchner, acogiendo una variante ingenua del realismo y una noción de

autonomía estado-céntrica⁴⁴ suspendiera el plan Águila III, se resistiera a intervenir en Irak y se abstuviera en la votación acerca de la violación de los derechos humanos en Cuba.

Igualmente, Francia, quien junto a los Estados Unidos había facilitado el acercamiento de posiciones entre la Argentina y el FMI durante las negociaciones por la deuda también pretendía que la Argentina colaborase en el país del Caribe⁴⁵. Bajo tales circunstancias, Kirchner decidió ceder ante la solicitud e invirtió parte de su autonomía en satisfacer las expectativas de ambas potencias en un asunto que le traía aparejado bajos costos políticos internos.

En segundo lugar, la determinación de los países vecinos, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, de enviar tropas a la misión de paz en Haití jugó un rol fundamental a la hora de definir la posición argentina frente a la crisis en la isla. Con el afán de no quedar excluida del compromiso regional asumido por Brasil y Chile, la Argentina consideró que formar parte de una operación conjunta con los países de la región era algo tan deseable como necesario. Asimismo, era una oportunidad única para eliminar posibles hipótesis de conflicto con los vecinos, profundizar el proceso de integración regional e impulsar mecanismos de cooperación Sur-Sur. La variante pragmática del realismo volvió a moldear aquí el accionar argentino en favor del acercamiento a su principal socio comercial, Brasil, en un momento donde el MERCOSUR atravesaba una etapa de estancamiento y la fragmentación regional era evidente. En este contexto, el enfoque realista se combinó con la variante grociano-periférica del idealismo, que predica que los conflictos pueden ser resueltos en el ámbito multilateral y a través de una diplomacia basada en el poder de la norma.

Tercero, la constante ambición argentina de reinsertarse en el mundo y en la región, y de obtener prestigio a través de una política exterior a favor de la cooperación y la paz, constituyó otro factor decisivo. De esta forma, resultaba primordial para mejorar la imagen externa del país mantener coherencia en las decisiones de política exterior y ser consecuente respecto a los compromisos internacionales adquiridos como miembro de las

⁴⁴ La noción tradicional y estado-céntrica considera a la autonomía del Estado como la libertad de acción respecto al resto de los actores estatales y no estatales. De esta forma, la autonomía de un Estado aumenta cuando menos se depende del crédito internacional y de las inversiones extranjeras.

⁴⁵ Un paso que reclamaba EE.UU. (2005, mayo 9). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/599656-un-paso-que-reclamaba-eeuu>. [3 de mayo de 2013].

Naciones Unidas, por un lado, y a la tradición histórica de participación en las misiones de paz, por el otro. Acorde a estos principios, la Argentina se basó en la variante grociano-periférica del idealismo, confiando en la capacidad de la ONU para solucionar la crisis en Haití, y actuando mediante la MINUSTAH como un agente moderador dentro del conflicto en la isla. De igual modo, el esfuerzo por exportar una política congruente con la defensa de los derechos humanos hacia el país del Caribe se fundó en un supuesto teórico vinculado a un idealismo wilsoniano-periférico, según el cual se debe proteger los derechos del hombre y las libertades fundamentales de los posibles abusos de poder.

La Argentina habiendo colaborado activamente en la estabilización, la reconstrucción institucional, en la promoción de los derechos humanos de Haití y en beneficio del pueblo haitiano desde principios de la década de los '90, consideró que escapar a la obligación asumida respecto a la cuestión haitiana no era compatible con su sistema de creencias ni con la aspiración de recobrar presencia en la realidad internacional.

Todas estas razones y argumentaciones definitivamente repercutieron para que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación aprobaran la participación argentina en la MINUSTAH y reafirmaran, así, el compromiso con la comunidad internacional y con el multilateralismo. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones estuvo signado por dudas, especulaciones y polémicas a nivel interno.

En principio, es necesario tener en cuenta que el envío de tropas a Haití permitió poner en práctica por primera vez la Ley Marco de Ingreso y Egreso de tropas (N° 25.880)⁴⁶, abriendo un amplio debate dentro del Congreso de la Nación.

Las principales objeciones provinieron de las fuerzas de la oposición, sobretudo por parte del radicalismo, el socialismo y otros partidos de centro-izquierda, siendo el principal orador el diputado radical Federico Storani. Los argumentos en contra más citados rondaron alrededor del carácter ilegítimo del gobierno de Haití al que se pretendía asistir, el cual era producto de un golpe de Estado supuestamente promovido por la Casa Blanca. Así, la posible idea de ser funcional a los Estados Unidos y de enviar tropas a modo de gesto compensatorio fue rotundamente rechazada por la mayoría de los sectores opositores, e

⁴⁶La Ley 25.880 reglamenta la facultad constitucional del Poder Legislativo de permitir la introducción de tropas extranjeras al país así como la salida de las fuerzas nacionales fuera del territorio (Artículo 75, inciso 28 de la Constitución Nacional).

incluso por legisladores afines al kirchnerismo, como por ejemplo, Nilda Garré. Asimismo, se manifestaron discrepancias acerca del carácter intervencionista de la misión, encuadrada dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que implica una imposición de la paz mediante el potencial uso de la fuerza. Fue bajo esta premisa que algunos diputados, como Adolfo Rodríguez Saá, consideraron que las Fuerzas Armadas argentinas no estaban preparadas para participar de una operación de tal índole.

En contrapartida, el oficialismo representado en la Cámara de Diputados por el titular de la Comisión de Relaciones Exteriores, Jorge Argüello, logró retrucar todas las objeciones, poniendo énfasis en la larga tradición argentina de participación en misiones de paz, en las obligaciones emanadas de la Carta de la ONU, y sobretodo en la participación conjunta de los países latinoamericanos en Haití.

A pesar de la polémica, finalmente el 18 de junio de 2004 se sancionó la Ley 25.906 que autorizaba la participación argentina en la MINUSTAH⁴⁷. Los intereses burocráticos de los Ministerios de Economía, Defensa y Relaciones Exteriores argentinos, definitivamente, también influyeron en el proceso decisorio. El Ministro de Economía, por un lado, consideró que congraciarse con los Estados Unidos y Francia, que apoyaban a la Argentina en el FMI y el G7, era sumamente necesario si se quería negociar la deuda. Por otro lado, Defensa creía que la participación en la MINUSTAH acercaría a los militares al gobierno, ampliaría el sentido de misión de las Fuerzas Armadas y generaría una instancia propicia para desarrollar la cooperación militar con Brasil y Chile. Por último, la burocracia de la Cancillería y las representaciones argentinas en los organismos internacionales, siendo poco permeables a los cambios en la política exterior, seguían siendo favorables a la política activa en las operaciones de paz que tanto rédito y prestigio les había otorgado a lo largo de los últimos quince años.

En este contexto, Néstor Kirchner encontró aún más motivaciones para acelerar la intervención argentina en Haití y remitir el pedido al Poder Legislativo. La concentración de poder que había ido adquiriendo el Presidente a través de la creación de una nueva estructura partidaria, el mantenimiento de los “superpoderes”, la demanda de la sociedad de

⁴⁷ La Ley se aprobó en el Senado con 40 votos afirmativos, 19 negativos y ninguna abstención; y en la Cámara de Diputados hubo 136 votos afirmativos, 21 votos negativos y 13 abstenciones. Véase, Follietti, G. (2005), p.42.

un gobierno eficaz, la reactivación económica del país y del manejo discrecional de la caja, ciertamente amplió los márgenes de maniobra del mandatario y le permitió presionar al Congreso para que autorizara el envío de tropas a la isla (Russell, 2010b).

De esta forma, la Argentina continuó cooperando con los Estados Unidos respecto a la cuestión haitiana como lo venía haciendo desde los '90. Oponerse a los requerimientos estadounidenses en un tema sensible que afectaba la paz y la seguridad internacionales implicaría consecuencias negativas, congelaría aún más la relación entre ambos países y reduciría las posibilidades de acordar con los acreedores extranjeros. Se trataba de un episodio particular donde adoptar un tono confrontativo no era redituable ni siquiera en el ámbito interno. Es más, actuar acorde a las expectativas norteamericanas prácticamente no entrañaba ningún costo político.

Al mismo tiempo, la existencia de intereses comunes relativos a promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, y al auspicio del multilateralismo siguieron jugando a favor de la alianza entre los dos países en Haití. Igualmente, frente al activismo de los países vecinos, y con el interés de no perder espacios de influencia en la región, la Argentina creyó que solidarizarse con Haití era la mejor opción.

En este sentido, por las más diversas razones y sin contar un plan de política exterior definido que otorgara un lugar específico a las operaciones de paz, el presidente argentino decidió asistir a Haití y participar de la MINUSTAH. De hecho lo hizo a lo grande y desplegó el contingente más importante desde Kosovo en 1992. De esta manera, Néstor Kirchner consiguió satisfacer los deseos estadounidenses mientras, sin darse cuenta, daba continuidad a una política exterior iniciada por el personaje del que más buscaba diferenciarse, Carlos Menem.

Conclusión

Desde que Carlos Saúl Menem asumió la presidencia en 1989 las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos han ido variando a lo largo del tiempo, mostrándose sensibles a los cambios de presidentes y a los factores contextuales de cada período. Manifestando ciertos grados de discontinuidad en su política exterior y teniendo en cuenta la asimetría de poder que existe entre ambos países, la Argentina ha empleado distintos modelos para relacionarse con Washington. Sin embargo, en ciertos capítulos de la agenda bilateral y multilateral es posible observar patrones de continuidad. El caso de Haití es uno de ellos.

Ante un contexto internacional caracterizado por el fin de la Guerra Fría y por el indiscutido liderazgo estadounidense, y frente a una democracia infante amenazada por la crisis económica y por ciertos sectores de las Fuerzas Armadas, el gobierno de Carlos Menem resolvió adoptar el paradigma de las “relaciones especiales” con los Estados Unidos y con los países desarrollados de Occidente. El enfoque teórico del “realismo periférico” que supone poner la política exterior al servicio del desarrollo de un país, a su vez, funcionó como guía a la hora de perseguir los diversos objetivos de política que se habían propuesto alcanzar los dirigentes argentinos. El plegamiento no automático a los intereses estratégicos de los Estados Unidos tanto en el ámbito bilateral como multilateral pareció, en ese entonces, ser el modelo de inserción internacional más adecuado.

Dentro de esta lógica, acompañar a los Estados Unidos en la cuestión haitiana, un asunto que afectaba la paz y la seguridad internacionales y que la gran potencia consideraba vital para sus intereses, fue consecuente con la política exterior que pregonaba la Argentina. Participar de la fuerza multinacional encabezada por Washington y de las distintas misiones de paz impulsadas por la ONU en Haití, ciertamente implicó un impacto positivo en la relación entre la Argentina y los Estados Unidos. Esto aumentó el flujo de inversiones hacia la Argentina y mejoró la percepción del país entre la opinión pública mundial. Al mismo tiempo, al convertirse en el mayor contribuyente en toda América Latina de tropas para las operaciones de paz, el gobierno de Menem logró la subordinación de las Fuerzas Armadas, otorgarles un nuevo rol, y así, restablecer su prestigio. De esta manera, el presidente argentino pudo mostrar su alianza con el mundo occidental mediante su colaboración en

Haití, no sólo sin tener pagar altos costos políticos internos sino que incluso obteniendo ganancias a nivel doméstico y externo.

La llegada de Fernando De la Rúa al poder poco cambió el modo en que la Argentina se vinculó con los Estados Unidos. De hecho, la crisis económica volvió a posicionarse en el centro de la escena, haciendo necesario continuar con el paradigma de las “relaciones especiales”. El débil liderazgo presidencial, el protagonismo de personajes ligados a la etapa anterior y el estrecho margen de maniobra con el que contaba el gobierno para innovar en materia de política exterior, solamente permitieron introducir ciertos ajustes en algunas cuestiones de la relación entre los dos países. Lo mismo ocurrió en el caso de Haití. El gobierno de De la Rúa mantuvo el nivel de cooperación participando de la MIPONUH y promoviendo la democracia y la defensa de los derechos humanos en la isla a través de los distintos organismos internacionales.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el estallido de la crisis argentina en diciembre del mismo año, claramente marcaron una ruptura. Con la lucha contra el terrorismo como primer prioridad, el gobierno de Bush asignó a la Argentina una atención mucho menor y la dejó caer en *default*. Frente a éstas circunstancias y debido a los problemas de gobernabilidad que reinaban en la Argentina, el gobierno de Eduardo Duhalde decidió priorizar la política interna a la externa. Se optó por dejar de lado el modelo de plegamiento a los Estados Unidos, y adoptar una estrategia de acercamiento selectivo a la gran potencia. La cuestión haitiana se convirtió en una ocasión propicia para colaborar ya que formaba parte de los asuntos que la Casa Blanca consideraba vital para sus intereses, al mismo tiempo que traía aparejados bajos costos políticos a nivel interno para el gobierno argentino.

Cuando Néstor Kirchner llegó al poder en 2003, las cuestiones domésticas seguían dominando la agenda dejando a la política exterior desprovista de un eje ordenador. Un enfoque híbrido entre diversas variantes del idealismo y el realismo fue lo que más bien caracterizó a este período, implementándose un modelo de oposición limitada (Russell & Tokatlian, 2009) hacia los Estados Unidos. Combinando desacuerdo y colaboración, el gobierno argentino intentó obtener rédito interno a través de la política exterior. De esta forma, Kirchner buscó de manera sobreactuada criticar las políticas de Washington,

mientras mantenía el nivel cooperación en temas esenciales para los Estados Unidos. El papel de liderazgo asumido por la Argentina en la MINUSTAH puede explicarse dentro de este marco. Oponerse a los requerimientos estadounidenses y romper con los compromisos asumidos en Haití, no sólo sería perjudicial a la hora de buscar apoyo para negociar la deuda, sino que también afectaría negativamente la imagen que la Argentina proyectaba hacia el resto del mundo. Estas premisas sumadas a la decisión de los países de la región de participar de la misión al país del Caribe, y a los intereses burocráticos de ciertos sectores del gobierno, llevaron a Néstor Kirchner a inclinarse por la continuidad en este capítulo de la agenda. Este gesto hacia la potencia fue más tarde correspondido por los Estados Unidos, que apoyó a la Argentina a negociar sus obligaciones con los organismos internacionales de crédito.

A pesar de las diferencias políticas, de estilo e ideológicas de los presidentes y de los diversos contextos a los que éstos tuvieron que hacer frente, es posible observar cómo la Argentina ha mostrado coherencia respecto a la cooperación con los Estados Unidos en la cuestión haitiana.

Recapitulando los factores externos que influyeron en esta continuidad, el contexto internacional siempre tuvo un peso importante. En un primer momento, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de los Estados Unidos como líder indiscutible claramente operó a favor del plegamiento argentino hacia los intereses de la potencia en Haití. Luego del 11 de septiembre de 2001, en el afán de aumentar su influencia en la región y teniendo en cuenta que Chile y Brasil ya habían enviado tropas a Haití, la Argentina entendió que no podía contradecir a sus vecinos y decidió volver a cooperar.

Por otra parte, es necesario tomar en consideración que la coincidencia de intereses entre la Argentina y los Estados Unidos en lo relativo a la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales también ha jugado un rol significativo a la hora de proporcionar asistencia a Haití. Igualmente, cabe destacar que como miembro de las Naciones Unidas, la Argentina se ha comprometido a aceptar las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad y a prestar asistencia para su implementación. Facilitar recursos para las misiones de paz enviadas a la isla del Caribe

implicó, entonces, cumplir con las responsabilidades asumidas por el país hacia la comunidad internacional.

Los factores de índole interna que finalmente terminaron por determinar el accionar argentino en el país del Caribe son diversos. En primer lugar, la crisis y la reestructuración de la deuda externa constituyeron una constante. Ante la necesidad de obtener el apoyo norteamericano para encausar la economía, la Argentina procuró evitar las confrontaciones innecesarias con la Casa Blanca y cooperar en aquellos asuntos, como el de Haití, que resultaban primordiales para Washington. Segundo, la cooperación en este caso estaba acompañada por prácticamente inexistentes costos políticos internos, ya que los problemas económicos y de gobernabilidad eran quienes dominaban la agenda y protagonizaban los mayores debates. En tercer lugar, el reiterado deseo argentino de reinsertar al país en la realidad internacional y de mejorar su imagen, también moldeó la actitud de compromiso y colaboración hacia los Estados Unidos en la cuestión haitiana.

Un cuarto factor tiene que ver con el rol de las Fuerzas Armadas y la búsqueda de su control objetivo. Los gobiernos argentinos vieron a las operaciones de paz como una oportunidad perfecta para otorgarle a los militares una nueva misión que los mantuviera alejados del proceso decisorio y les garantizara el respeto por parte de la población. Adicionalmente, debe tomarse a consideración que los intereses burocráticos de los distintos Ministerios, de la Cancillería y de las representaciones argentinas en las instituciones internacionales han presionado permanentemente para que se mantuviera el activismo en el caso de Haití. Por último, cabe mencionar que el régimen presidencialista argentino, en el cual el presidente posee importantes poderes constitucionales claramente proporcionó a los mandatarios un amplio margen para tomar decisiones acerca de la relación con los Estados Unidos y del camino a seguir en lo referente a la crisis haitiana.

En suma, la participación argentina en las operaciones mantenimiento de la paz en Haití parece haberse convertido en un elemento central de la política exterior argentina y en un instrumento esencial para insertar al país en el mundo. No obstante, el hecho que distintos factores externos e internos en los diversos momentos terminaran arrojando, casi fortuitamente, el mismo resultado, da cuenta de la ausencia de una política de estado que regule la participación en la misiones de paz. Esta idea se refuerza al considerar que todavía

no existe una articulación formal entre la política exterior y la política de defensa para hacer de este tipo de cooperación un aspecto permanente de la política argentina.

Así como no hay una política específica respecto al accionar argentino en las operaciones de paz, tampoco se observa un esquema de relaciones con los Estados Unidos sostenido en el tiempo. Los vaivenes presidenciales y las diferentes coyunturas han impactado en la elaboración de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos, pasando del plegamiento, al *omnibalancing* y finalmente a la oposición limitada. Esta inestabilidad en el modo en que la Argentina se relaciona con Washington ciertamente ha tenido consecuencias negativas. El país no sólo no ha conseguido convertirse en un socio confiable sino que también ha perdido relevancia tanto a nivel global como regional, quedando a veces hasta aislado.

Para revertir esta tendencia sería preciso que la Argentina comenzara a construir políticas de estado y no meramente de gobierno. Una política exterior hacia los Estados Unidos estable, que tenga en cuenta la asimetría de poder entre los dos países, contribuiría a recuperar la credibilidad externa de la Argentina. Asimismo, el equilibrio y la diversificación de las relaciones exteriores con otros países, sobretudo con Brasil, resulta fundamental.

Igualmente, los dirigentes argentinos deberían comprender que ningún modelo de inserción internacional ni ningún tipo de política exterior específica, por más que sea puesta al servicio de los intereses nacionales, por sí sola conducirá al desarrollo ni resolverá los problemas de índole interna. En realidad, primero hace falta desarrollar las políticas internas indicadas para luego poder complementarlas con una política exterior racional y coherente. Sólo de esta forma, la Argentina podrá aspirar a ocupar un lugar destacado en el sistema internacional.

Bibliografía

Referencias Bibliográficas

- Alice, M. (2002). *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas*. Buenos Aires: GEL.
- Corigliano, F. (2001, febrero). Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes. Un breve análisis comparativo de las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De la Rúa en materia de relaciones argentino-norteamericanas. *Criterio*, 2258. Buenos Aires.
- Corigliano, F. (2003). La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales. En Escudé, C. (Director), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Tomo XV). Buenos Aires: GEL.
- Corigliano, F. (2008, octubre). Híbridos Teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 47. Buenos Aires.
- De la Balze, F. (2010, marzo). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Agenda Internacional. Visión desde el Sur*, 6, 21. Buenos Aires.
- Diamint, R. (2003, septiembre - junio). Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional*, 56 –57.
- Dobbins, J., et al. (2003). *America's role in nation building: from Germany to Iraq*. Santa Mónica, CA.: RAND

- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, C. (2005). *El estado parasitario : Argentina : ciclos de vaciamiento, clase política y colapso de la política exterior*. Buenos Aires: Lumiere.
- Follietti, G. (2005). La participación argentina en Haití: el papel del Congreso. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1.
- Hirst, M. (2009). La intervención sudamericana en Haití. En Hirst, M. (Compiladora), *Crisis del Estado e intervención internacional*. Buenos Aires: Edhasa.
- Llenderrozas, E. (2007, julio-diciembre). Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta. *Pensamiento Propio*, 12, 26.
- Lowenthal A. F., Piccone T J., & Whitehead L. (2009). *The Obama administration and the Americas : agenda for change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Micha, L. (2005). Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH. En *Security and Defense Studies Review*, 5 (1).
- Norden, D. L. & Russell, R. (2002). *The United States and Argentina: changing relations in a changing world*. New York: Routledge.

- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Vigésimo Segunda Edición.. *Real Academia Española* [En línea] Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/>.
- Russell, R. (2004). Relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU.: Consecuencias de la crisis argentina. En *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*. Washington D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Russell, R. (2008, julio). La Argentina: un país ausente y esperado. *Agenda Internacional. Visión desde el Sur*, 15. Buenos Aires.
- Russell, R. (2010a). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En Altamirano, C. (Ed.) *Argentina 1910-2010 : balance del siglo*. Buenos Aires: Taurus.
- Russell, R. (2010b). Argentina y Estados Unidos: una relación distante. *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, 6, 21. Buenos Aires.
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2009, mayo). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 85-86. Barcelona.
- Sheinin, D. M.K. (2006). *Argentina and the United States: an alliance contained*. Athens: University of Georgia Press.

Artículos de Periódico

- Argentina define su participación. (1994, agosto 3). *Ámbito financiero*. p. 23.
- Autorizó la UN usar la fuerza contra Haití. (1994, agosto 1). *La Nación*. p. 1.
- Caputo teme por la paz en Haití. (1994, septiembre 20). *Clarín*. p. 25.

- Clinton considera incierta y difícil la situación en Haití. (1994, agosto 20). *La Nación*. p.1.
- Criticó Caputo el acuerdo con los militares haitianos. (1994, septiembre 21). *La Nación*. p. 4.
- Cualquier medida de respaldo será debatida en el Congreso. (2001, septiembre 14). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/335164-cualquier-medida-de-respaldo-sera-debatida-en-el-congreso>. [30 de mayo de 2013]
- Cuba: Alfonsín impulsa la abstención. (2001, febrero 7). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/51402-cuba-alfonsin-impulsa-la-abstencion>. [30 de mayo de 2013]
- Distintos discursos, el mismo voto. (2001, abril 19). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/60578-distintos-discursos-el-mismo-voto>. [30 de mayo de 2013].
- Diferencias en el seno del Gobierno por el envío de tropas a Haití. (1994, agosto 3). *Clarín*. p. 14.
- El gobierno admite que necesita tiempo para una definición. (2001, mayo 15). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/305265-el-gobierno-admite-que-necesita-tiempo-para-una-definicion>. [30 de mayo de 2013].
- La Argentina enviará tropas de paz a Haití. (2004, mayo 6). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/598851-la-argentina-enviara-tropas-de-paz-a-haiti>. [1 de mayo 2013].
- La Granville se sumó al bloqueo a Haití. (1993, noviembre 15). *La Nación*. p.20.

- La mayoría no quiere que se envíen tropas de combate. (1994, agosto 7). *Clarín*. p. 16.
- La reacción no será irracional. (2001, septiembre 16). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/210621-la-reaccion-no-sera-irracional>. [30 de mayo de 2013].
- No hay hostilidad con EE.UU. (2003, mayo 23). *Clarín*. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/23/p-00901.htm>. [27 de abril de 2013].
- “Reaccionaremos racionalmente, pero con firmeza”, dijo el Canciller. (2001, febrero 8). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/51527-reaccionaremos-racionalmente-pero-con-firmeza-dijo-el-canciller>. [30 de mayo de 2013].
- Ruckauf propone una ‘poligamia’ en política exterior. (2002, enero 3). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/363842-ruckauf-propone-una-poligamia-en-politica-exterior>. [23 de abril de 2013].
- Sempé, R. A. (1994, agosto 4). Basta de alienarse. *Clarín*. p. 23.
- Último esfuerzo de la diplomacia en Haití. (1994, agosto 13). *La Nación*. p. 3.
- Un paso que reclamaba EE.UU. (2005, mayo 9). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/599656-un-paso-que-reclamaba-eeuu>. [3 de mayo de 2013].
- Ya envió la Argentina observadores por Haití. (1994, junio 24). *La Nación*. p. 10.

Documentos

- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1994). *Trámite parlamentario*, N° 101/ 94. Imprenta Oficial del Congreso. p. 6403. Buenos Aires. Fuente citada por Simonoff, A. (1996, noviembre). La UCR y la política exterior. Análisis de cien

años de discurso radical. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Serie Tesis, N° 2, p. 130-131

- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Sesión Ordinaria del 16 de junio de 2004. Recuperado desde Resdal. *RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. [En línea]. Disponible: <http://www.resdal.org>
- Organización de las Naciones Unidas. Resoluciones sobre la situación en Haití de los años 1991-2007. Recuperadas desde Organización de las Naciones Unidas. *Bienvenidos a las Naciones Unidas*. [En línea]. Disponible: <http://www.un.org/es/>
- Organización de las Naciones Unidas. Informes del Secretario General sobre Haití de los años 1991-2007. Recuperadas desde Organización de las Naciones Unidas. *Bienvenidos a las Naciones Unidas*. [En línea]. Disponible: <http://www.un.org/es/>
- Organización de los Estados Americanos. Resoluciones sobre el caso de Haití de los años 1991-2007. Recuperadas desde Organización de los Estados Americanos. *OEA- Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo*. [En línea]. Disponible: <http://www.oas.org/es/default.asp>
- República Argentina. Decretos Nacionales sobre Haití de los años 1991-2007. Recuperados desde INFOJUS, *Sistema Argentino de Información Jurídica*. [En línea]. Disponible en: <http://www.infojus.gov.ar>

En Internet

- Ámbito financiero. *Ambito.com*. [En línea]. Disponible: <http://www.ambito.com>
- Clarín. *Clarín.com*. [En línea]. Disponible: <http://www.clarin.com>
- Comisión Cascos Blancos. *Comisión Cascos Blancos*. [En línea]. Disponible: <http://www.cascosblancos.gov.ar>

- Departamento de Estado de los Estados Unidos. *U.S. Department of State*. [En línea]. Disponible: <http://www.state.gov>
- La Nación. *lanacion.com- Información confiable en Internet*. [En línea]. Disponible: <http://www.lanacion.com.ar>
- Organización de las Naciones Unidas. *Bienvenidos a las Naciones Unidas*. [En línea]. Disponible: <http://www.un.org/es/>
- Organización de los Estados Americanos. *OEA- Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo*. [En línea]. Disponible: <http://www.oas.org/es/default.asp>
- Página 12. *Página/12 :: Últimas noticias*. [En línea]. Disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/index.html>
- Resdal. *RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina_*. [En línea]. Disponible: <http://www.resdal.org>