

# Misiones de Paz y Cooperación en América Latina



## Haití

En febrero de 2004, luego de años de crisis, Haití quedó al borde de la guerra civil, planteando desafíos y amenazas en múltiples dimensiones de la seguridad de la región. Frente a esta situación, Naciones Unidas decidió configurar una Misión de Paz (MINUSTAH), que contó desde un primer momento con un fuerte compromiso latinoamericano. Ese compromiso se transformó en un accionar conjunto nunca antes realizado. La constitución de grupos de trabajo multilaterales, contactos permanentes entre ministerios, generación de batallones conjuntos, y una declarada preocupación por la situación, son algunas de sus expresiones.

### Datos Básicos de la Constitución y del Sistema

En Haití hay actualmente enviados por Naciones Unidas (MINUSTAH):

- 6.684 Efectivos militares
- 1.692 Efectivos policiales

Todas las regiones del mundo aportan efectivos.

América Latina contribuye principalmente con efectivos militares provenientes de: Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay.

Los efectivos policiales provienen mayoritariamente de: China, Jordania, Nigeria, Pakistán y Senegal.

#### Poderes del Estado

El Presidente declara la guerra y negocia y firma los tratados de paz, con la aprobación de la Asamblea Nacional. (Art. 140)

Con la aprobación del Senado, el Presidente designa, con un decreto emitido en el Consejo de Ministros, al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, al Comandante en Jefe de la Policía, Embajadores y Cónsules Generales. (Art. 141)

El Presidente de la República deberá velar por el respeto y cumplimiento de la Constitución y la estabilidad de las instituciones. Deberá garantizar las actividades regulares de las autoridades públicas y la continuidad del Estado. (Art. 136).

El Primer Ministro hace cumplir las leyes. En caso de la ausencia del Presidente de la República o de incapacidad temporal para cumplir sus tareas, o a pedido suyo, el Primer Ministro preside el Consejo de Ministros. Tiene el poder de impartir reglas y regulaciones pero nunca puede suspender o interpretar leyes, actas o decretos, ni abstenerse de hacerlas cumplir. (Art. 159).

Los Ministros son responsables de los actos del Primer Ministro al cual representan. Juntos son responsables de hacer cumplir las leyes. (Art. 169).

El Congreso puede negociar y firmar tratados de paz. Puede declarar el estado de excepción en caso de guerra civil o invasión extranjera (Arts. 278-1,2,3,4).

#### Fuerzas Armadas

- La "Fuerza Pública" está compuesta por dos cuerpos distintos, las Fuerzas Armadas de Haití y la Fuerza de Policía.

- Las Fuerzas Armadas fueron oficialmente disueltas en 1994. Sin embargo todavía existen en la Constitución de 1987. La Policía Nacional (HNP) fue creada para transferir el mantenimiento de la seguridad pública al control civil en 1995.

-Según el Art, 263, la Fuerza Policial es considerada una de las partes de la Fuerza pública.

- La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) provee seguridad junto a la Policía Nacional tal como lo estableció la Resolución 1743 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

#### Policía Nacional Haitiana

- La Fuerza de Policía es un cuerpo armado. Opera bajo el Ministerio de Justicia (Art. 269). El Comando en Jefe de la Fuerza de Policía es designado, de acuerdo con la Constitución, por un periodo de tres (3) años, y puede ser renovado. Está establecida para asegurar la ley y el orden y para proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos. (Arts. 269-1 y 270).

#### Instituciones de Educación en el área de Seguridad\*

##### Institución

Escuela de Magistrados para entrenamiento judicial.(Art. 176)

Academia de Policía. (Art. 271)

##### Organismo del que dependen

Ministerio de Justicia

\* Planteados en la Constitución.

#### La Policía hoy

La PNH (Police Nationale d'Haiti) fue creada en respuesta a la desmovilización de las Fuerzas Armadas para poner la seguridad pública bajo el control civil. La Misión de Naciones Unidas apoya el plan de reforma de la Policía al tiempo que corrige y entrena a la Fuerza, tratando de cortar de raíz toda forma de corrupción y abuso de poder.<sup>1</sup>

**Estadísticas de Personal:** En Julio de 2006, el Secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, reportó al Consejo de Seguridad que se habían identificado 5.783 oficiales en servicio de los cuales todos ellos habían registrado sus armas. En el plan de reforma de la Policía se puso como meta crear una Fuerza de 14.000 hombres para el 2010.

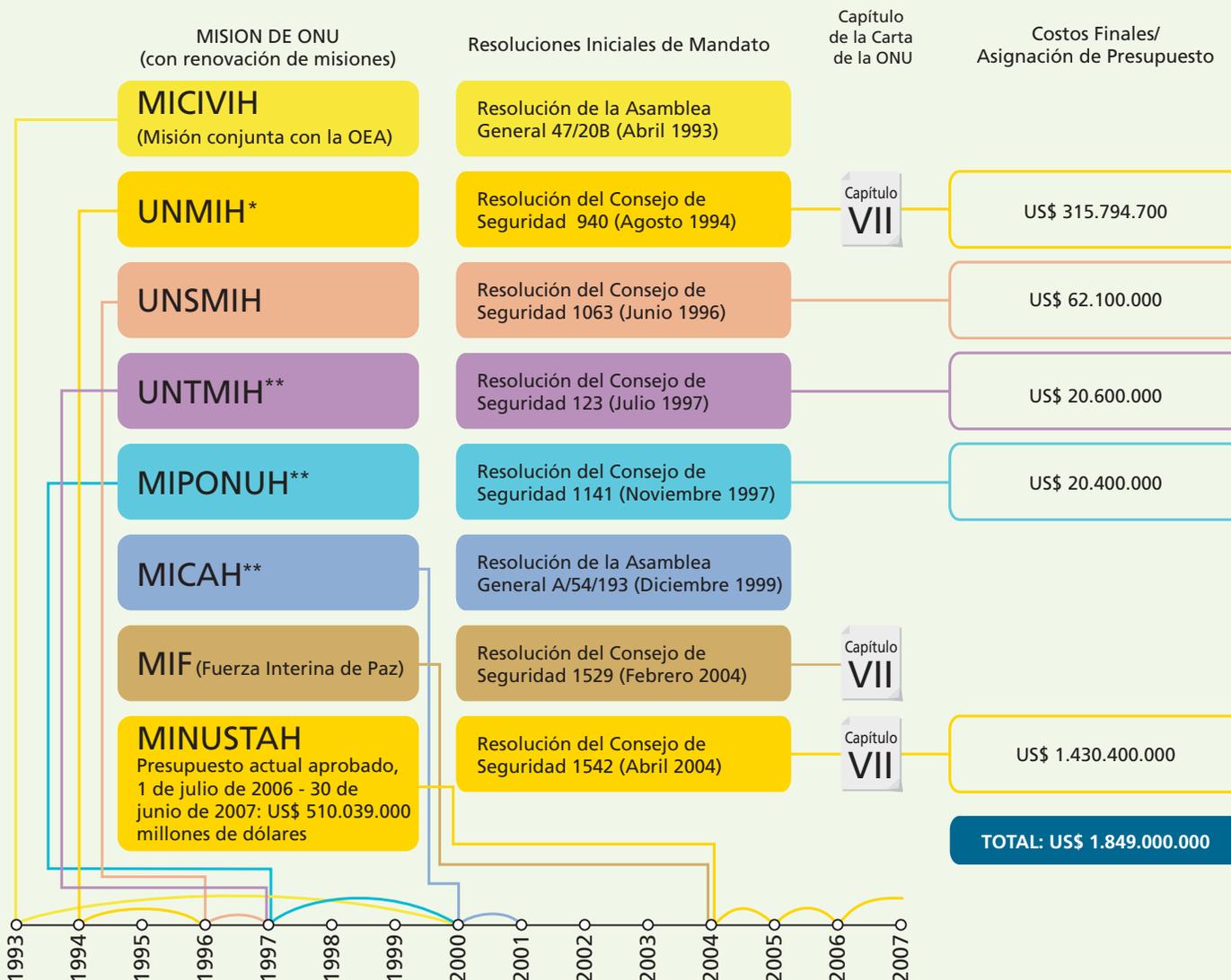
<sup>1</sup> Como está referido en la Resolución 1702 del Consejo de Seguridad.



# Las Naciones Unidas en Haití



## Presencia de las Naciones Unidas en Haití (1993 - 2007): misiones y gastos



\* El mandato inicial para la misión estaba bajo la Resolución 867 del Consejo de Seguridad (Septiembre de 1993), pero no se pudo establecer debido a las condiciones políticas y de seguridad en el lugar. La Resolución 940 del Consejo de Seguridad (agosto de 1994), dentro del Capítulo VII de la Carta, ordenó el uso de la fuerza para establecer la misión.

\*\*MICAH fue establecida para consolidar los resultados alcanzados por la MIPONUH y las misiones antecesoras de las Naciones Unidas en Haití, así como también la Misión Internacional Civil en Haití (MICIVIH). Estos mandatos tenían como objetivo principal la profesionalización de la Policía Nacional de Haití. Para MICAH y MIF no se mencionan datos presupuestarios dado que por la particularidad de las mismas, la medición es diferente a la del resto de las misiones aquí mencionadas.

## MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)



### Autoridades:

Representante Especial del Secretario General de ONU:  
**Edmond Mulet** (Guatemala)

Representante Especial Adjunto Principal del Secretario General de ONU: **Luiz Carlos da Costa** (Brasil)

Representante Especial Adjunto del Secretario General y Coordinador Humanitario: **Joel Boutroue** (Francia)

Comandante de la Fuerza: General Mayor **Carlos Alberto Dos Santos Cruz** (Brasil)

Comisionado de Policía: **Mamadou Mountaga Diallo** (Guinea)

La MINUSTAH es, dentro de las 18 misiones de paz actuales de las Naciones Unidas, la sexta misión en cuanto a cantidad de personal afectado a la misma, siendo la MONUC (Rep. Dem. del Congo - 18,296) y la UNMIL (Liberia - 14,898) las que mayor cantidad de personal contienen y la UNIOSIL (Sierra Leona - 26) y la UNAMA (Afganistán - 14) las de menor composición.

## Principales puntos de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre MINUSTAH

### Res. N 1529 (29/02/2004)

- Solución pacífica y constitucional a la crisis.
- La situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.
- Autoriza el despliegue de una Fuerza Multinacional por tres meses.
- Facilita la prestación de asistencia humanitaria.
- Disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguridad de la ONU para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional.

### Res. N 1542 (30/04/2004)

- Establecimiento de la MINUSTAH por seis meses.
- Formación de un componente civil y un componente militar.
- La MINUSTAH deberá crear un entorno seguro y estable, apoyar el proceso constitucional y político, promover y proteger los derechos humanos, y asistir al gobierno de transición.
- Exhorta a los Estados a proveer ayuda económica y humanitaria.

### Res. N° 1743 (15/02/2007)

- Llamado para la reforma de la PNH y el sistema judicial.
- Prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de octubre de 2007.
- Solicita a la MINUSTAH que acelere los esfuerzos para reorientar el DDR para reducir la violencia.
- Continúa la asistencia al gobierno nacional en la reforma de la PNH.
- Solicita a la MINUSTAH que apoye a las autoridades nacionales en la reforma de la justicia.
- Plantea mejoras en la comunicación de la MINUSTAH con la población.



### Res. N° 1576 (29/11/2004)

- Encomienda organizar las elecciones para el año 2005.
- Insta al gobierno de transición a establecer una Comisión Nacional de desarme, desmovilización y reinserción (DDR).
- Prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 1° de junio de 2005.
- Insta a las instituciones financieras internacionales y a los países donantes a que desembolsen los fondos prometidos

### Res. N° 1601 (31/05/2005)

- Se prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 24 de junio de 2005.

### Res. N° 1702 (15/08/2006)

- Urge al gobierno a realizar reformas en la policía, el sistema judicial y proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Plantea la necesidad de establecer el programa de DDR.
- Prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de febrero de 2007.
- Urge a que las autoridades completen las elecciones legislativas, locales y municipales.
- Solicita que la MINUSTAH reoriente sus esfuerzos para lograr el DDR.
- Solicita asistencia para la reestructuración y el mantenimiento de la ley, seguridad y el orden público.
- Requiere asistencia y consejo a las autoridades nacionales para la reforma y fortalecimiento de la justicia.
- Llama a una coordinación entre países y actores internos para una mayor eficiencia en la solución de los problemas de desarrollo más urgentes.

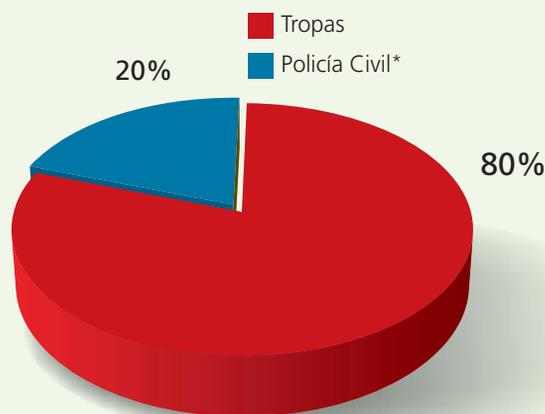
### Res. N° 1658 (14/02/2006)

- Llama al nuevo gobierno para que lleve al cabo las reformas políticas y constitucionales debidas, promueva y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Remarca la importancia de progresar con el programa de DDR.
- Prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de agosto de 2006.

### Res. N° 1608 (22/06/2005)

- Organizar las elecciones durante el año 2005.
- Las nuevas autoridades deberán asumir los cargos el 7 de febrero de 2006.
- Se prorroga el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de febrero de 2006.
- Aumento temporal de efectivos.
- La MINUSTAH deberá garantizar el proceso electoral.
- Entrenamiento de la Policía Nacional de Haití.
- Exhorto para el inicio del programa de DDR.
- Llama a que se desembolsen los fondos prometidos por las instituciones financieras internacionales y donantes.

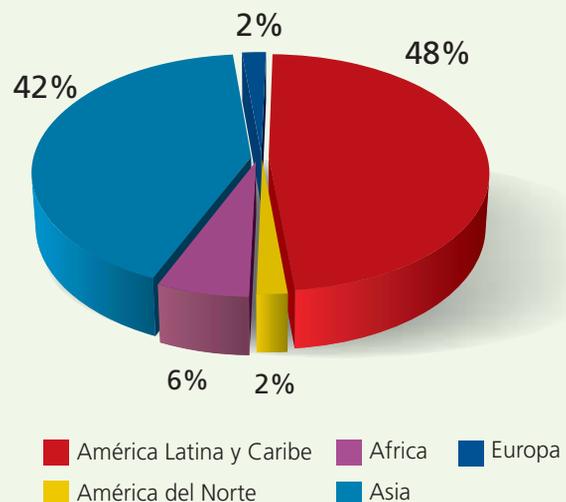
### Composición actual de la MINUSTAH



\* Categorización utilizada por el Departamento de operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Esta categoría alude a policía y/o fuerzas de seguridad militarizadas.

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas al 31 de Diciembre de 2006.

### Porcentaje comparado de la composición total de la MINUSTAH según continentes





## Los mecanismos de la cooperación internacional



### DOCUMENTO DE ANALISIS

## El compromiso de América Latina

por Johanna Mendelson Forman\*

### Situación actual

Haití, uno de los tres países latinoamericanos que no poseen Fuerzas Armadas, se encuentra recibiendo, desde febrero de 2004, su octava misión de paz de Naciones Unidas. Esta misión multinacional denominada MINUSTAH y liderada por Brasil, fue establecida con el mandato de mantener el orden, y brindar paz y seguridad al país. Con la característica de ser una "misión integrada", lo cual significa que su mandato se centra más en la generación de un desarrollo institucional que en la seguridad, su principal objetivo es la manutención de un orden que sienta las bases para el comienzo de la creación de un Estado sustentable.

Desde febrero de 2004, cuando el ex presidente Jean Bertrand Aristide fue expulsado del país, hasta el 14 de mayo de 2006, que asume el electo presidente René Préval, Haití poseyó un gobierno interino. Durante ese tiempo la ONU proveyó seguridad y planificó las elecciones. Desde su asunción, el gobierno haitiano ha comenzado lentamente a asumir la difícil tarea de crear un nuevo sector de seguridad, trabajando especialmente en la reconstrucción de la Policía Nacional.

Nuevas iniciativas de entrenamiento policial están en camino. La reforma policial de Préval estableció una meta de 14.000 efectivos para el año 2010, una cifra más realista para un país con una población de aproximadamente 9 millones de personas. Actualmente, la PNH tiene menos de la tercera parte de efectivos policiales (cada cien mil habitantes), que el promedio de los países latinoamericanos, lo cual es insuficiente para la provisión de seguridad sin contar con apoyo externo. Esta importante reforma está recibiendo donaciones y soporte técnico. Adicionalmente, la Policía de las Naciones Unidas (UNPOL) se encuentra trabajando en conjunto con la PNH para forjarlas y ayudarlas tanto en sus operaciones diarias como en su entrenamiento. Parte de este proceso de reforma policial incluye una depuración de los efectivos entrenados en 1994, corrompidos e involucrados en actividades ilegales, en su mayoría.

### Imperio de la ley

El entrenamiento de funcionarios judiciales ha sido un importante desafío para un país, donde el sistema legal se encuentra tan dañado y ávido de reformas. Las prisiones son inadecuadas para la población carcelaria, y a menudo la

\*Con la colaboración de Michael Bodakowski.

**Reuniones del Mecanismo del 2 x 7 con participación del Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití y del Secretario General de la OEA, Buenos Aires, 16 de enero y 4 de agosto de 2006**

-Necesidad de que el mandato de la MINUSTAH permita a los contingentes incluir elementos que contribuyan al desarrollo social en áreas como infraestructura, sanidad y capacitación.

-Necesidad de que la ONU cree indicadores para una evaluación periódica de la MINUSTAH y su modificación gradual hacia un rol final de asesoría y cooperación política, económica y social.

-Voluntad de mantener el componente latinoamericano pro activo en la búsqueda de las condiciones de seguridad y pacificación de Haití, reforzando la modalidad de entendimiento sur-sur bajo un esquema de solidaridad e impacto en la inclusión social con miras a la consolidación democrática y acompañando los objetivos prioritarios identificados por el gobierno haitiano.

- Necesidad de sumar esfuerzos y coordinar la identificación de actividades sobre el terreno.

-Considerar necesaria la participación de la comunidad internacional a través del envío de contingentes militares, complementando la participación militar con recursos económico-financieros de envío a corto plazo.



-El pueblo haitiano es, en última instancia, el actor principal de los esfuerzos de desarrollo del país.

-El mandato de la MINUSTAH no debería ser inferior a un año. Su continuidad es indispensable para la sostenibilidad de los resultados en materia de seguridad, fortalecimiento institucional, y desarrollo.

- La seguridad de las zonas costeras debe ser incluida en las tareas de la MINUSTAH.

-Los países de la Conferencia de donantes deben acelerar la puesta a disposición de sus promesas de contribución, con foco en proyectos de erradicación de pobreza, mejora de servicios básicos de salud y fortalecimiento institucional nacional.

El Grupo CORE es un mecanismo apoyado por Naciones Unidas (Res. 1542 CS). Formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Francia, y Estados Unidos, se reúne periódicamente y busca facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití, y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional.

superpoblación tiene sus raíces en un Poder Judicial que es incapaz de procesar a aquellos arrestados y encarcelados. El mandato de la ONU de mejorar el sistema legal en Haití es aún un desafío incumplido, que es eludido tanto por el gobierno haitiano, como por la comunidad internacional. Los planes actuales apuntan también a "formar formadores" en la Escuela de Magistrados para formación judicial.

**Pandillas y violencia urbana**

En la actualidad, el mayor desafío de seguridad que Haití enfrenta es la presencia de criminales y pandillas armadas vinculadas al tráfico ilegal de drogas, en el cual a menudo la policía se encuentra involucrada.

Uno de los principales objetivos de la ONU hoy es la reducción de dichos actores, que vagan por Puerto Príncipe a través de barrios como Bel Air y Cité Soleil. El gobierno haitiano, con el apoyo de la MINUSTAH y la UNPOL, está llevando a cabo planes de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), dirigidos a los miembros de las pandillas armadas. Si estos programas lograrán reducir la violencia urbana, aún no se ha comprobado, pero el intenso esfuerzo que se está realizando para controlar este flagelo es evidente, según lo demuestra el foco hecho por el gobierno de Préval en dicha actividad.

**Las Fuerzas de Naciones Unidas**

Hoy, la MINUSTAH es algo notable por su tamaño (8.764 efectivos, entre soldados y policía civil), así como por su composición geográfica. La misión ha sido liderada desde un comienzo por Fuerzas Armadas provenientes de Latinoamérica. El Mayor General Carlos Alberto Dos Santa Cruz, es su Comandante, y las tropas latinoamericanas provienen de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, así como policía de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay. Este liderazgo latinoamericano es un hecho más que importante en la historia regional de contribución a operaciones de mantenimiento de paz. Por otra parte, los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han conformado un grupo consultivo conocido como "2x4", que excluye a los Estados Unidos y que a la fecha se ha convertido en el "2x9". Hecho significativo para una región donde la hegemonía norteamericana y la doctrina de seguridad nacional han estado influenciando fuertemente la seguridad regional desde mediados del siglo XX.

**El próximo año**

El desarrollo haitiano dependerá del establecimiento de un entorno seguro y estable. Haití sigue siendo el país más pobre del hemisferio occidental, según el Reporte de Desarrollo Humano. La gobernabilidad permanece débil, a pesar del proceso electoral donde resultaron renovadas todas las autoridades nacionales y municipales. Es también significativo el hecho de

## Posicionamiento de las tropas latinoamericanas en Haití



Fuente: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. S/2006/1003. Secretary Council, United Nations, 19 December 2006.

### El compromiso de América Latina

que Préval está trabajando activamente de forma conjunta con la MINUSTAH, en un esfuerzo por erradicar la violencia de las pandillas que plaga Puerto Príncipe. Este esfuerzo conjunto entre el gobierno electo y la ONU, marca un importante giro para el gobierno haitiano, que se encontraba en un primer momento reticente de utilizar a las fuerzas de la ONU en acciones policiales. Lo más difícil de predecir es, si contando con apoyo financiero y la ayuda de la MINUSTAH, habrá capacidad de adoptar una nueva policía, capaz y menos corrupta, asegurando un número suficiente de oficiales de policía que garanticen la seguridad y logren obtener un amplio apoyo público.

Si es que una lección debe extraerse de las Misiones que se han sucedido desde 1994 hasta la actualidad, es que Haití necesita de proyectos de largo plazo, los que requieren un apoyo de la comunidad internacional que asegure el mantenimiento de las fuerzas policiales, y que se logre atraer inversiones económicas que brinden impulso al gobierno y la sociedad en su conjunto. En este sentido, hoy existe muy poco apoyo económico para con la PNH. La ayuda internacional de largo plazo será más que necesaria para lograr la construcción de una nueva fuerza.

Otros acuerdos, tales como lograr involucrar a la gran diáspora haitiana que reside en Estados Unidos y Canadá (mas de 1 millón de personas), pueden marcar la diferencia al poder utilizar a estos individuos para suplir la escasez de profesionales

y personal formado que padece Haití. La necesidad de abogados experimentados que hablen francés y creolé, y la necesidad de aportar efectivos policiales que puedan formar a sus pares haitianos es acuciante.

El sector seguridad en Haití sigue en riesgo. Las proclamas lanzadas por algunos miembros del Parlamento, pidiendo por el reestablecimiento de las Fuerzas Armadas, se mantendrán mientras siga ausente un progreso real de establecimiento de la nueva fuerza policial. Y hasta que los haitianos no sientan que su seguridad personal está asegurada, será difícil de ver si la nueva PNH cumple realmente su misión.

Todo Estado soberano merece un sector de seguridad. Las Fuerzas Armadas no son la única institución que puede proveer seguridad nacional. Pero la complejidad de los problemas que impiden a la policía llevar a cabo su trabajo, junto con la falta de programas de capacitación laboral que apoyen un desarrollo sustentable, sólo resultarán en mayores desafíos, en los años venideros, para el gobierno de Préval. Por ahora, las mayores esperanzas las podemos encontrar en el compromiso de las naciones latinoamericanas con los desafíos de seguridad haitianos; la continuación de la MINUSTAH; y en el compromiso que la comunidad internacional de donantes ha demostrado para la generación de una mayor gobernabilidad en Haití.

Composición de la MINUSTAH según el origen de sus efectivos



Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas al 31 de Diciembre de 2006.

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de abril de 2007  
en