

Operaciones 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

A julio de 2008, se encuentran en Haití, enviados por Naciones Unidas (MINUSTAH):

- 7.174 efectivos militares
- 1.881 efectivos policiales

África, Asia, América Latina, América del Norte y el Caribe aportan efectivos.

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

Los efectivos policiales provienen mayoritariamente de Canadá, China, Jordania, Nepal, 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, actos 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). La Asamblea Nacional 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 las Fuerzas de Policía.
- Las Fuerzas Armadas fueron oficialmente disueltas en 1994. Sin embargo todavía existen en la Constitución, que data de 1987. La Policía Nacional (PNH) fue creada para transferir el mantenimiento de la seguridad pública al control civil en 1995.
- 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 Comandante en Jefe de la Fuerza de Policía es designado, de acuerdo con la Constitución, por un período de tres años, y puede ser renovado en su cargo (Art. 270).
- Está establecida para asegurar la ley y el orden y para proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos (Art. 269-1).

Instituciones de Educación en el Área de Seguridad*

Institución

Escuela de la Magistratura (Art. 176)
Academia de Policía (Art. 271)

Organismo del que dependen

Ministerio de Justicia

* Planteadas 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.¹

Estadísticas de Personal: En marzo de 2008, el Secretario de Naciones Unidas Ban Ki-moon reportó al Consejo de Seguridad que se habían identificado 8.444 oficiales en servicio. Aproximadamente 1.000 están dedicados exclusivamente, o en parte, a las siguientes funciones: bomberos (144), guardacostas (69) y personal de penitenciarías (790). En el plan de reforma de la Policía se puso como meta crear una fuerza de 14.000 hombres para 2010.

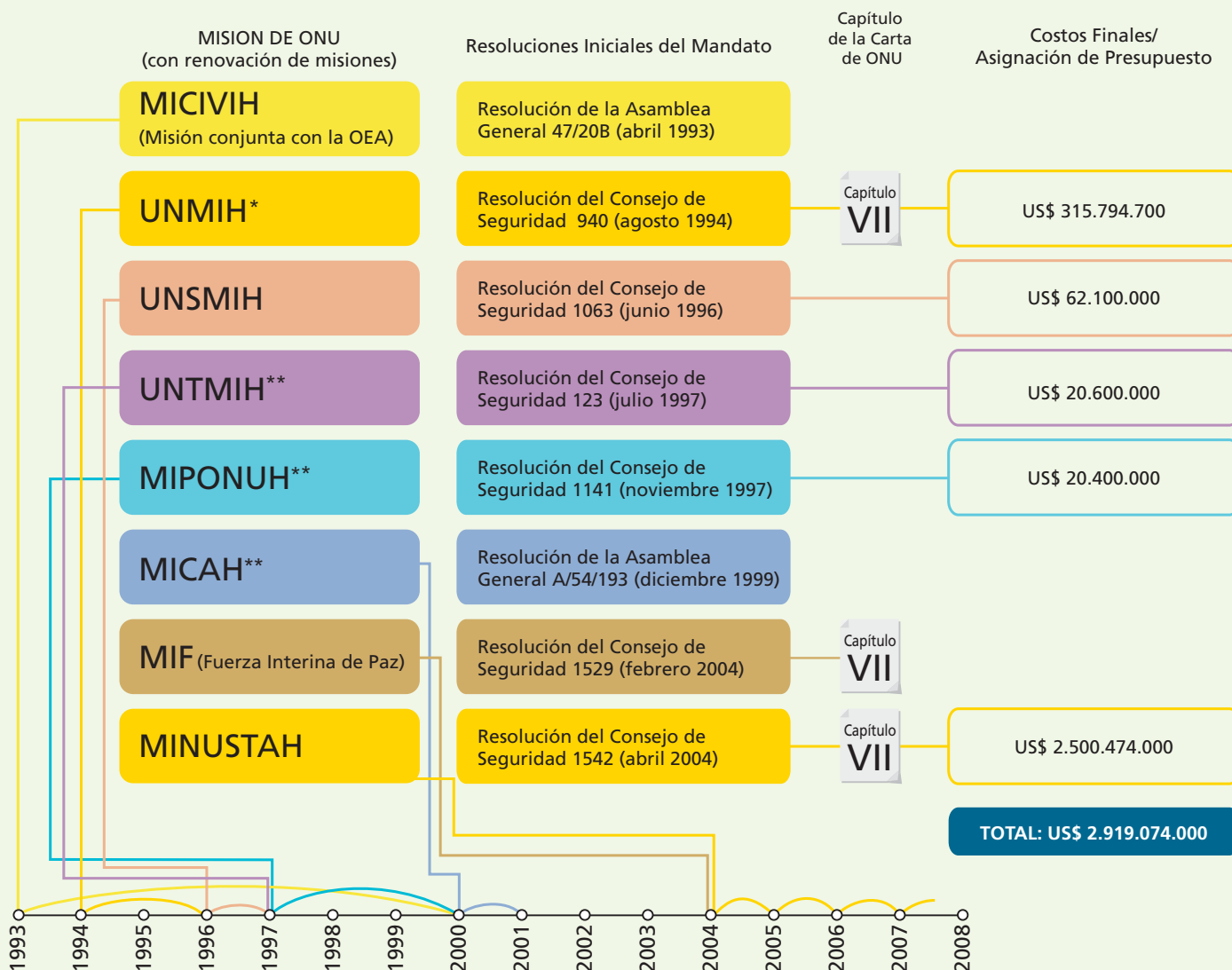
¹ Como está referido en la Resolución 1702 del Consejo de Seguridad.



Las Naciones Unidas en Haití



Presencia de las Naciones Unidas en Haití (1993 - 2008): Misiones y Gastos



* El mandato inicial para la misión estaba bajo la Resolución 867 del Consejo de Seguridad (septiembre de 1993), pero no pudo establecerse 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 y Jefe de la Misión: **Hédi Annabi** (Túnez)

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

Diputado Representante Especial del Secretario General y Coordinador Humanitario, Coordinador Residente y Representante Residente para el PNUD: **Joel Boutroue** (Francia)

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

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

La MINUSTAH es, dentro de las 22 misiones de paz actuales de las Naciones Unidas, la séptima misión en cuanto a cantidad de personal afectado a la misma, siendo la MONUC (Rep. Dem. del Congo - 18.405) y la UNMIL (Liberia - 12.898) las que mayor cantidad de personal contienen; y la UNAMA (Afganistán - 19) y la BINUB (Burundi - 17) las de menor composición.

Principales Puntos de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 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° 1780 (15/10/2007)

- Extender el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de octubre de 2008.
- Continuar apoyando a la PNH, sus esfuerzos, reforma y fortalecimiento.
- Invitar a países vecinos de Haití a combatir en coordinación con la MINUSTAH el tráfico ilícito de drogas, armas y otras actividades.
- Brindar apoyo técnico para un mayor control de las fronteras y establecer patrullas para las fronteras marítimas.
- Llamar a actores relevantes en asuntos humanitarios y desarrollo a colaborar con la MINUSTAH.
- Apoyo a la Comisión Nacional de DDR.
- Promoción y protección de los derechos de la mujer y los niños bajo la Res. 1325.



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° 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.
- Continuación de 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.
- Mejoras en la comunicación de la MINUSTAH con la población a fin de que esta entienda el rol de la misma.

Res. N° 1702 (15/08/2006)

- Urge al gobierno a realizar reformas en la policía y el sistema judicial.
- 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.
- Asistencia para la reestructuración y el mantenimiento de la ley, seguridad y el orden público.
- Asistencia y consejo a las autoridades nacionales para la reforma y fortalecimiento de la justicia.
- Llamado para una coordinación entre países y actores internos para una mayor eficiencia en la solución de los problemas de desarrollo más urgentes.

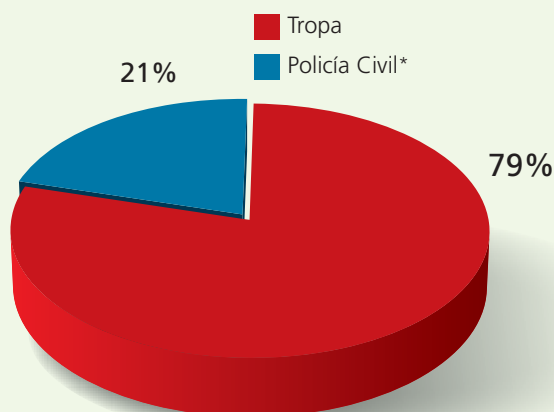
Res. N° 1658 (14/02/2006)

- Llama al nuevo gobierno a que lleve a 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.

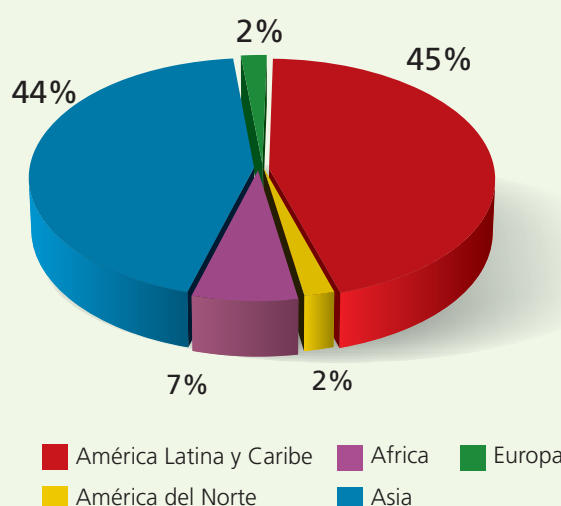
Composición de la MINUSTAH por Tipo de Efectivos (en %)



* 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 30 de junio de 2008.

Composición de la MINUSTAH por Origen de los Efectivos (en %)





Los Mecanismos de la Cooperación Internacional



DOCUMENTO DE ANALISIS

El compromiso de América Latina

por Johanna Mendelson Forman¹

La actual misión de Naciones Unidas en Haití es la octava desde 1994. Desde febrero de 2004, cuando el entonces Presidente Aristide fue forzado a abandonar el poder, una operación de paz multinacional (MINUSTAH), liderada por Brasil, ha estado en el lugar para mantener el orden y sostener la paz y la seguridad. Es una "misión integrada"; eso significa que su mandato se refiere mucho más al desarrollo institucional que a la seguridad, pero su propósito integral es mantener el orden para que Haití pueda comenzar el proceso de crear un Estado capaz.

En abril de 2008, el Senado haitiano destituyó al Primer Ministro Jacques-Edouard Alexis con una moción de censura. La destitución de Alexis ocurrió luego de una serie de revueltas que se expandieron por todo el país debido al aumento en el precio de los alimentos. Al menos seis personas fueron asesinadas durante las protestas, incluyendo a un miembro de la misión de la ONU. Desde ese momento, el Parlamento haitiano ha rechazado a varios de los candidatos propuestos por Préval para el cargo de Primer Ministro, y la situación política continúa volátil.

El imperio de la ley

Entrenar a los miembros del Poder Judicial ha sido un desafío permanente, en un país donde el sistema legal se encuentra tan quebrado. Las prisiones son inadecuadas para la población cri-

minal, y habitualmente su sobrepoblación se debe a la incapacidad del sistema judicial para procesar a quienes fueron arrestados y encarcelados. El mandato de la ONU para mejorar el sistema legal de Haití es un desafío pendiente, aún eludido por el gobierno haitiano y por la comunidad internacional. Los planes actuales buscan "entrenar a los entrenadores", a través de la Escuela de Magistrados para Entrenamiento Judicial. La USAID recibió del Departamento de Estado de Estados Unidos, en 2007, 20 millones de dólares para la Iniciativa de Estabilización de Haití. Este programa se enfoca en el fortalecimiento del gobierno haitiano y de la seguridad nacional, y destina 2 millones para el Programa de Fortalecimiento Judicial. Espera incrementar el número de casos que comparecen ante las cortes haitianas, asegurando que todas las investigaciones y procedimientos sigan normas estandarizadas y reconocidas, fortaleciendo también el involucramiento de la comunidad en actividades cívicas. USAID también ha trabajado con el Centro Nacional para Cortes Estatales (NCSC) en Haití, desde 2004, para mejorar el sistema judicial.

A pesar de ejemplos de esta naturaleza, no existen hasta la fecha en el país mejoras mensurables. La detención pre-judicial es todavía un problema mayor, y las cortes enfrentan continuos y crecientes retrasos en los procedimientos. Desde 2004, el promedio de días desde el momento del arresto hasta el juicio, ha aumentado año tras año, y a pesar de que varios cientos de jueces y administrativos judiciales han sido entrenados a través de

¹ Con la colaboración de los pasantes del CSIS Michael Bodakowski, Catherine Rebecca Dooley, Ariadne Medler, y Russell Prag. Texto original e inglés. Traducción del Editor.

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.

-Voluntad de mantener el componente latinoamericano pro activo en la búsqueda de las condiciones de seguridad y pacificación de Haití.

-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 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.



los esfuerzos internacionales, no existe ni una medición estandarizada de las mejoras, ni un sistema de revisión de lo actuado.

Pandillas y violencia urbana

El mayor desafío de seguridad en Haití es la presencia de criminales y pandillas armadas vinculadas al tráfico ilegal de drogas; la policía a menudo se encuentra involucrada, al trabajar de manera cercana a estos elementos criminales.

Una de las misiones principales de la ONU hoy es la reducción de las pandillas y criminales armados, que circulan a través de Puerto Príncipe en 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. En agosto de 2007, el Representante Especial para MINUSTAH reportó mejoras en la seguridad de las áreas urbanas. Una serie de 19 operativos de seguridad llevados a cabo por la MINUSTAH y la PNH entre fines de 2006 y principios de 2007, produjeron la detención de aproximadamente 850 miembros de pandillas armadas para mediados de 2007. Estas áreas no están ya controladas por las pandillas, pero las posibilidades de violencia continúan, ya que no todos los miembros de las pandillas fueron arrestados, y se confiscaron pocas armas. Adicionalmente, entre diciembre de 2006 y agosto de 2007, hubo un incremento de los linchamientos públicos. Algunos de ellos pueden haber sido una respuesta a la anterior actividad pandillera. Si los programas lograrán a la larga reducir o no la violencia urbana, aún no se ha comprobado, pero el intenso esfuerzo para controlar este flagelo es evidente, tal como se observa en el foco que el gobierno de

Préval ha colocado en esta clase de programas.

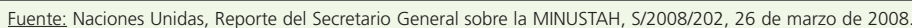
A pesar de que la situación de la seguridad mejoró durante 2007, la posibilidad de una reorganización de las pandillas y del resurgimiento de la violencia urbana todavía es preocupante. Más recientemente, ha habido un incremento del número de secuestros. Entre enero y mayo de 2008, se reportaron 152 casos de secuestros, comparados con un total de 237 reportados durante todo 2007. Como respuesta a este aparente aumento, MINUSTAH ha establecido puntos de control en Puerto Príncipe, lugar donde la mayoría de los secuestros tuvo lugar.

Las fuerzas de Naciones Unidas

La operación de paz de la ONU es notable por su tamaño, pero también por la variedad geográfica de su composición. Siendo liderada desde un comienzo por Fuerzas Armadas provenientes de Latinoamérica, esta operación presenta un rasgo nuevo muy importante para la historia de la participación regional en operaciones de paz. Los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de la región han formado un grupo consultivo conocido como el "2 x 9", que no incluye a los Estados Unidos; ello es significativo en una región en la cual la hegemonía estadounidense y la doctrina de seguridad nacional han marcado tantos de los acuerdos de seguridad regionales desde mediados del siglo XX.

El futuro

El desarrollo haitiano depende del establecimiento de un entorno seguro y estable. Aún es el país más pobre del hemisferio occidental, según el Reporte de Desarrollo Humano de la ONU. La



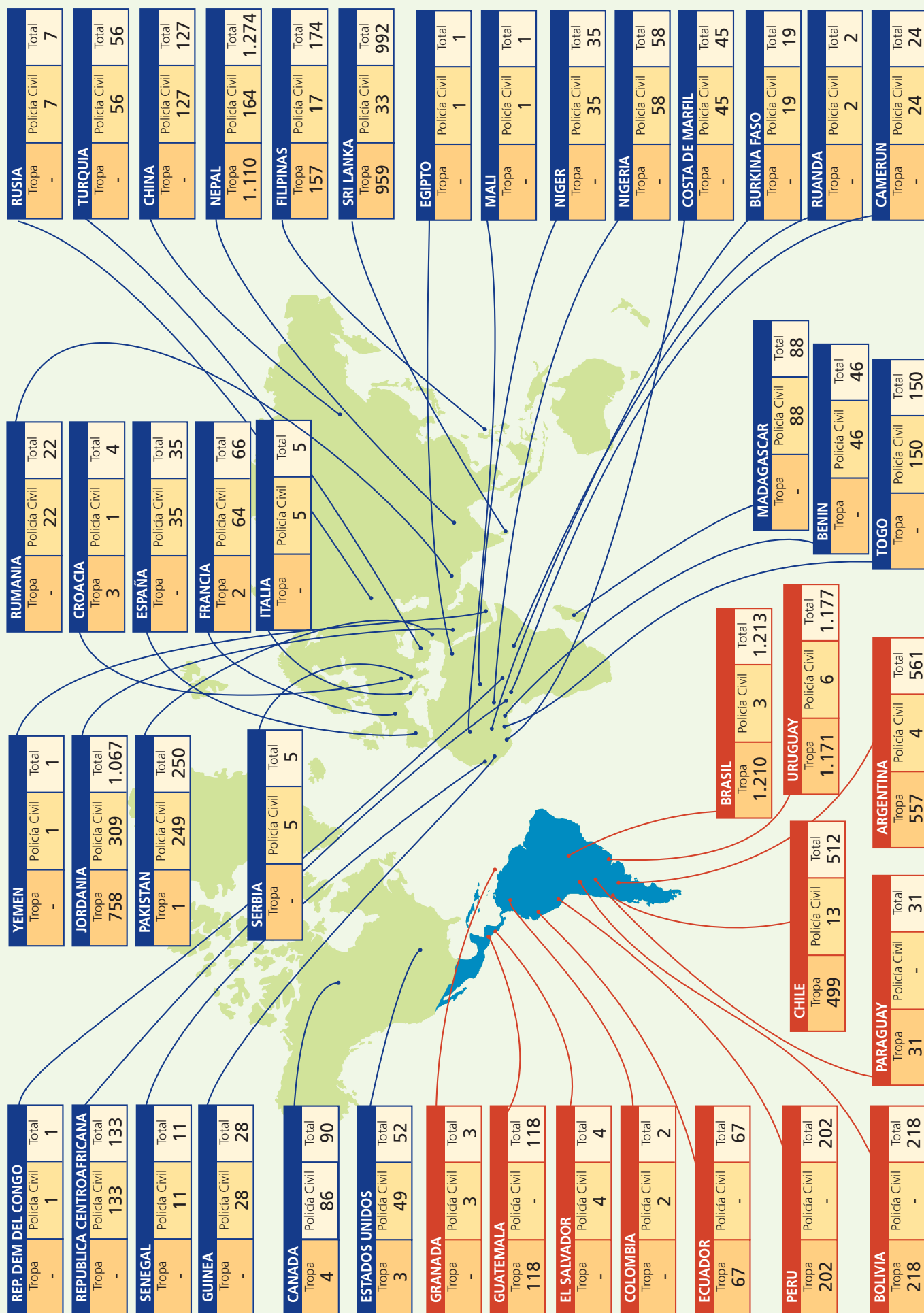
gobernabilidad es débil, a pesar de una serie de elecciones libres que han arrojado una nueva camada de representantes, no sólo en el nivel nacional, sino también en las comunidades locales. Es también significativo que el Presidente Préval se haya mostrado deseo de trabajar con la misión de ONU, en un esfuerzo por erradicar la violencia pandillera que plaga Puerto Príncipe. Este esfuerzo conjunto entre el gobierno electo y la ONU, marca un importante giro para el gobierno haitiano, que en un primer momento era reticente a utilizar a las fuerzas de la ONU en acciones policiales. Lo que resulta más difícil predecir es, si contando con apoyo financiero y con la ayuda de MINUSTAH, habrá capacidad de adoptar una nueva policía, crear una fuerza más confiable y menos corrupta, y asegurar un número mayor de oficiales de policía que obtenga un amplio apoyo público.

Otros acuerdos, tales como involucrar a la gran diáspora haitiana que reside en Estados Unidos y Canadá (más de un millón de personas), pueden marcar la diferencia, utilizando a estas personas para ayudar en el entrenamiento, y llenar la creciente brecha de talento, que ha estado creciendo. Según las estimaciones de remesas producidas por el Banco Interamericano de

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

Todo Estado soberano merece un sector de seguridad. Un Ejército no es la única institución que puede proveer seguridad nacional. Pero la complejidad de los problemas que impiden a la policía hacer su trabajo, junto con la falta de oportunidades laborales que apoyen un desarrollo sustentable, solo resultará en mayores desafíos, en los años venideros, para el gobierno de Préval. Por ahora, las mayores esperanzas son el prolongado compromiso de las naciones latinoamericanas con los desafíos de seguridad haitianos; la continuación de la misión de la ONU, y el compromiso que la comunidad internacional de donantes ha demostrado para la generación de una mayor gobernabilidad en Haití.

Composición de la MINUSTAH por Origen y Tipo de sus Efectivos



Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas al 30 de junio de 2008.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de agosto de 2008
en