

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

WELCOME

Welcome to the Spring 2005 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de primavera de 2005 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do primavera de 2005 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archive Editions

[Fall 2004](#)
[Spring 2004](#)
[Fall 2003](#)
[Spring 2003](#)

[Winter 2002/2003](#)
[Summer 2002](#)
[Winter 2001](#)
[Spring 2001](#)

ARTICLES

Special Edition

Peacekeeping Operation Haiti 2004

[Capacity Building in Latin America and the Caribbean: PKO and the Case of Haiti](#) - PDF

John T. Fishel

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Getting Here from There: Multinational Force and Haiti's Quest for Democracy](#) - PDF

Walter E. Kretchik

[Abstract](#)

[Biography](#)

[The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti \(MINUSTAH\)](#) - PDF

Joseph Napoli

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Objectives, Decision-Making and Lessons Learned for the Canadian Peace-Keeping Operation in Haiti, 2003-2005](#) - PDF

Glen Milne

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso Haití](#) - PDF

Enzo Di Nocera y Ricardo Benavente

[Abstract](#)

[Biography](#)

[O Brasil e a MINUSTAH](#) - PDF

Eugenio Diniz

[Abstract](#)

[Biography](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for 2005 and 2006 issues. [Click here](#) for more information.

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para el 2005 y 2006. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edicões para 2005 e 2006. [Clique aqui](#) para mais informação.

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)

[Una Visión Integrada de la Participación Argentina en MINUSTAH - PDF](#)
Luciana Micha

[Abstract](#) [Biography](#)

[Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití - PDF](#)
Jorge W. Rosales

[Abstract](#) [Biography](#)

[Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz \(Caso Haití\) - PDF](#)
Rolando Sánchez

[Abstract](#) [Biography](#)

[Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Haití: La Participación Peruana - PDF](#)
Enrique Obando

[Abstract](#) [Biography](#)

[Lessons of Peacekeeping Capacity Building: What We Have Learned From the Case of Haiti - PDF](#)
John T. Fishel and Andrés Saenz

[Abstract](#) [Biography](#)

Articles published in *Security and Defense Studies Review* are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[Back \]](#)

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Richard D. Downie, Ph. D.

Director, CHDS

Senior Editor

Herb Huser, Ph. D.

*Professor (Retired) of National Security Studies
Center for Hemispheric Defense Studies*

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut

*Investigador
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma de México*

Ignacio Cosidó Gutiérrez

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil
Ministerio del Interior, España*

Rut Diamint

*Profesora
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

J. Samuel Fitch

*Professor and Chair
Department of Political Science
University of Colorado at Boulder*

Ivelaw Griffith

*Provost and Professor of Political Science
Radford University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín
Universidad Científica del Sur, Perú

Richard Millett
Professor Emeritus
Southern Illinois University, Edwardsville

Eliezer Rizzo de Oliveira
Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil

José A. Olmeda
Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Guillermo A. Pacheco Gaitán
Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala

David Pion-Berlin
Professor of Political Science
University of California, Riverside

Domício Proença
Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ

Managing Editor

Linda Denning
Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Message from the Editor

Dear Colleagues,

With this issue of the Security and Defense Studies Review, CHDS initiates what we believe will become a frequent part of the electronic journal's offering, a Special Edition. This issue is composed of articles and essays that reflect the results of a research project undertaken by CHDS at the suggestion of the Office of the Undersecretary of Defense for Policy of the Department of Defense. The project is entitled "Capacity Building for Peacekeeping in Latin America and the Caribbean: The Case of Haiti."

Our Research Director, Dr. John Fishel, assisted by Associate Research Professor Andrés Saenz, assembled a team of researchers from the countries participating in the Haiti peacekeeping mission since early 2004. This team produced the works that are captured in this volume. The researchers' efforts reflect the variety of perspectives that each participating country brought to the peacekeeping operation (PKO). The editors have also included introductory and concluding pieces that add coherence and significance to the individual research efforts, and suggest ideas that may enhance future such missions by Western Hemisphere countries in a combined operational environment.

We have chosen this forum, the electronic journal of CHDS, to make the results of this research available to the wider community of influence and interest in a timely manner. The project directors have served as the guest editors of this volume. We believe it will make a useful contribution to better understanding PKO in general and by Western Hemisphere countries in particular. Moreover, we hope that it will be helpful in evaluating PKO Haiti and enhancing lessons learned for future peacekeeping operations.

As always, your readers' comments are invited with respect to both the content of this edition and the value of the format for Security and Defense Studies Review readers and contributors.

Cordially,

[Richard D. Downie, Ph. D.](#)
Director, CHDS

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Capacity Building in Latin America and the Caribbean: PKO and the Case of Haiti

John T. Fishel

John T. Fishel is Professor of National Security Policy and Research Director at the Center for Hemispheric Defense Studies of the National Defense University having assumed that position on December 8, 1997. He has specialized in Latin American affairs throughout his career focusing on issues of national development and security policy. He has written extensively on civil military operations and peacekeeping and is the author of Civil Military Operations in the New World (1997) and the editor and co-author of "The Savage Wars of Peace:" Toward a New Paradigm of Peace Operations (1998). He is a past president of the Midwest Association for Latin American Studies (MALAS) and a former president of the North Central Council of Latin Americanists (NCCLA). Dr. Fishel served as a member of the Board of Visitors of the US Army School of the Americas. While on active duty as a Lieutenant Colonel in the US Army he served in the United States Southern Command where he was, successively, Chief of the Civic Action Branch of the Directorate of Policy, Strategy, and Plans (J5), Chief of Research and Assessments of the Small Wars Operations Research Directorate (SWORD), Chief of the Policy and Strategy Division of the J5, and Deputy Chief of the US Forces Liaison Group. Concurrent with the latter position he served as Special Assistant to the Commander, US Military Support Group-Panama and to the Commander, US Army-South.

[\[Back \]](#)

Capacity Building in Latin America and the Caribbean: PKO and the Case of Haiti

John T. Fishel

Center for Hemispheric Defense Studies

In 2004, for the second time in a decade, the international community found it necessary to intervene in the Caribbean republic of Haiti to enforce and keep a peace. For the first time under a United Nations (UN) mandate Latin American countries stepped up to lead the mission. Political leadership, in the form of the Special Representative of the Secretary General (SRSG), was provided by Chile. Brazil agreed to provide the Force Commander as well as troops. A number of other Latin American states also offered troops.

As a result of this unique circumstance CHDS decided to lead a research project that looks at capacity building in the hemisphere for the countries that have undertaken to participate in the PKO mission in Haiti. The objective of the project is to identify the strategic-level lessons learned in capacity building for peacekeeping operations (PKO) by those countries from the region that are contributing to the current Haiti PKO. This includes countries that contributed to the Multinational Interim Force – Haiti (MIFH) as well as those contributing to the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Those countries, at present are: Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Guatemala, Paraguay, Peru, United States, and Uruguay.

The method of the project is one of commissioned research papers elaborated by individual researchers or teams from each of the participating countries. All of the papers address the issues on the basis of nine research questions. These common questions make for comparability among the cases. One paper looks back to the 1994 intervention in Haiti (Operation Uphold Democracy and UNMIH) to set the stage for the current PKO.

The project will produce several outputs. First, will be an Executive Summary report for the Office of the Secretary of Defense (OSD) and other US government stakeholders. Second, the individual research papers will appear (in the language in which they are written with abstracts in the other two languages – English, Portuguese, and Spanish) in a Special Issue of the CHDS electronic journal, *Security and Defense Studies Review*. Third, three versions will be published as hardcopy books in each of the three languages of the force contributing countries. While the Executive Summary report will be aimed at the US policy community the other venues will address the larger community of influence and interest throughout the hemisphere. The result, we expect, will be something that is useful to policymakers, implementers, and academics throughout the region.

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

We have designed the project to achieve three broad, policy related outcomes. As a result of this study:

1. OSD will be able to increase its ability to motivate and achieve increased regional participation in PKO and other multilateral missions.
2. OSD will be able to identify the kinds of incentives and disincentives that lead regional countries to sustain their participation in these kinds of missions.
3. Regional countries will be able to identify their own strengths and weaknesses in terms of participation in PKO and similar missions.

We also expect that all participant countries will be able to learn from the experiences of the several participating countries, thereby increasing their individual and collective capacity for PKO and other integrated operations.

DEFINITIONS AND CONCEPTS

Because this project focuses on capacity, it is critical to explain exactly what we mean by the concept. For our purposes, capacity is a capability (or capabilities) that is sustained over time. This definition, then, requires us to define capability. Thus, a capability is a function of equipment, personnel, support, information, and doctrine. Expressed as a formula: $C = f(E,P,S,I,D)$. Clearly, this formulation implies that training is important, as are command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance (C4ISR). What we have described here is a military or, what we might call, an integrated capability. In general, we would identify three broad categories of integrated capabilities – those of military, police, and interagency actors. With regard to military capabilities we see that each service has a set of combat, combat support, and combat service support capabilities defined in the form of the function expressed above. Similarly, the police have a series of capabilities – paramilitary/gendarme, dispersed, and investigative. These integrated policing capabilities address the paramilitary constabulary function, the uninformed beat “cop” or patrol car operating in a dispersed way, and the investigative role of a detective force either local, state/provincial, or national. And the interagency actors, if we were to explore them, would have a similar set of integrated capabilities, e.g. intelligence, representation, consular and support (in a foreign ministry).

There is, however, a second type of capability that we have come to believe is crucial. It is a political capability that is made up of a national strategy and political will.¹ A national strategy links the integrated capabilities with political capability while political will determines, and is determined by, a state’s willingness to bear the burden necessary to achieve its strategic objective. The result is that political capacity is the key to success or failure. Lack of political will guarantees failure. Sustained political will over time gives the possibility of success. Integrated capabilities linked to political capability by a national strategy likely will strengthen political will. Integrated capabilities that are not well

¹ See Ray S. Cline, *The Power of Nations in the 1990s*, NY: 1994, Rowman & Littlefield.

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

developed will tend to undermine political will. A strategy that fails to make full use of integrated capabilities likewise will tend to undermine political will. Thus, we expect that there is likely to be a strong relationship between political will and integrated capabilities in which increased integrated capabilities will strengthen political will while a decrease or weakness in integrated capabilities will have the opposite effect.

HYPOTHESES AND RESEARCH QUESTIONS

Initially, we conceived of this study in inductive terms. As a result, we developed a series of nine major research questions each with several supporting questions. These were shared among the researchers and serve to make certain that the products have a high degree of comparability.²

As we considered the project in greater detail, we revisited the issue of the study objective and the associated research questions. Starting with a clean slate we looked again at the concept of capacity and its building block concept of capabilities. These we discussed in the previous section. As a result of this analysis we developed two major hypotheses each with two sub-hypotheses. These are:

- H1: Countries decided to participate in Haiti based on their political capabilities.
 - H1a: Participating countries chose their role based first on their political capabilities and then on their integrated capabilities.
 - H1b: The same incentives that affected the decision to participate will affect the political capacity to sustain the effort.
- H2: More countries would participate in PKO if their political capacity for the conduct of PKO were strengthened.
 - H2a: Perceived lack of integrated capabilities adversely affects political will.
 - H2b: Countries would participate at a higher level if their political and (to a lesser extent) integrated capabilities were increased.

DISCUSSION

When we address H1 it becomes obvious that objectives are critically important. As the Cheshire Cat told Alice, “All roads lead there if you don’t know where you are going.” But “there” may not be where you want to be. Indeed, where you want to be at the end of the journey is the objective and it should be found in a national strategy. Thus, the political objectives of participating in a PKO are the first consideration in testing this hypothesis. A national strategy, however, consists of two additional parts beside the objectives. First, are the courses of action (COA) that lead to the objectives. The COA

² See Appendix for the list of research questions.

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

answer the “how” question – how do we achieve the objective? Given that we can describe what we must do to achieve the objective, we must address the third part of the strategy – resources. This answers the question, “with what”? The assumed answer in H1 is that the resources are adequate to carry out the COA – or can be made so. In other words, a third party will supply missing resources. If a third party does not provide missing resources, then we would expect to find the force providing country waiting on the sidelines.

With regard to the first sub-hypothesis we expect to find that force providing countries weighed the interaction between their political capabilities and their integrated capabilities before offering to provide forces. However, we strongly suspect that the driving force behind their decisions were their assessment of their political capabilities. In some cases we would expect to find linkage between types of capability to have been made explicitly and addressed clearly. In other cases, the linkage is likely to have been only implicit. If this is indeed the nature of the relationship, it suggests that an appropriate direction for US policy of support for capacity building in the region is to assist in improving the analytical skills required to assess the capability requirements for participation in PKO.

The second sub-hypothesis states that the incentives that affected the original decision to participate will be at least equally important to the decision to sustain the effort. Some of those incentives are capability (both political and integrated), prestige, perception of obligation, treaty obligation, sense of hemispheric solidarity, and politics (both domestic and international). Clearly, however, experience over time will modify perception and the weight of particular incentives may very well change, resulting in possible changes of policy.

Hypothesis # 2 focuses on political capacity as the driving force behind participation in PKO. If political capabilities over time can be strengthened then we would expect to find more countries willing to commit forces to PKO missions. Nevertheless, the first sub-hypothesis suggests that there is an important relationship between political capability and integrated capabilities. The expected relationship is between the perception of integrated capabilities and political will. Stated in the opposite manner, it suggests that as the perception of a state’s integrated capabilities increases its political will to participate in PKO will also increase.

The second sub-hypothesis focuses on the level of participation. Here the expectation is that as political and integrated capabilities increase participation in PKO would rise to a higher level. In this case, we would expect to find states with greater political capabilities undertaking more leadership roles. We would also expect those states to have greater integrated capabilities and to assume a wider variety of tasks with larger numbers of deployed personnel.

In brief, our hypotheses suggest that capacity for PKO, and other integrated operations, is a result of the development of a number of discreet but related capabilities and the ability to use and sustain them over time. We expect to find that there is a powerful relationship between the components of the political capability – national

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

strategy and political will – and the several integrated capabilities. We do not, however, expect to find that the relationship is one to one. Instead, as in most socio-political relationships, we expect the relationship to be complex both between the two hypothesized variables in that they may well tend to interact in reciprocal ways and in that there are likely to be a number of intervening variables to further add to the complexity. Moreover, the way we have structured this research we will not be able to show quantitatively the degree of correlation we expect to find. Rather, we will be able to demonstrate in a rigorous qualitative fashion how these variables relate to each other through the conduct of a series of comparative case studies among the participants in the MIFH and MINUSTAH missions. Comparability has been ensured by the use of a common series of research questions (see Appendix).

METHODOLOGY

We developed this research project by asking researchers from each of the countries from the hemisphere that participated in one or both of the Haiti operations – MIFH and MINUSTAH – to draft papers based on the common research questions. These papers were then presented and discussed at a workshop held in Washington on December 3, 2004. Based on that discussion and further guidance we requested the authors to revise their papers. .

In this final stage, we have lost the paper on Paraguay due to questions of time and priorities. Nevertheless, the important insights of the Paraguayan research are captured in the final analytical chapter of this report.

THE STRUCTURE OF THE REPORT

This chapter introduces the report. It has discussed the nature of the project and how it developed and was modified. It further identified the hypotheses and sub-hypotheses and discussed our expectations regarding each. The following chapters address each of the comparative cases beginning, first, with a chapter on the antecedents of the current intervention, and, in the next section, with the states that participated in MIFH – the U.S., Canada, and Chile. Chile forms a bridge case between MIFH and the UN mission, MINUSTAH. The next section looks at the countries with the largest contingents and longest PKO experience, as well as the state providing the Force Commander – Brazil, Argentina, and Uruguay. Finally, we look at some of the countries that have not played such a large role in PKO in the past – Bolivia, Guatemala, and Peru. We conclude the report with an analytical chapter that includes recommendations for countries that wish to conduct PKO and other integrated operations as well as states that seek to support those who would be force providers.

APPENDIX

Research Questions

1. What factors influenced the decision to participate in the Haiti PKO?

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

- Capability
 - Prestige
 - Sense (perceived) of obligation
 - Legal (treaty) obligation
 - Hemispheric Solidarity
 - US – bilateral influence
 - Feeling of threat
 - Politics (domestic and international)
2. How was the decision taken?
- Was it top down, bottom up, or a combination?
 - What institutions were involved/consulted?
 - Foreign Ministry
 - Defense Ministry
 - Interior Ministry
 - Finance Ministry
 - Other ministries
 - IGOs & NGOs
 - What criteria were employed in making the decision?
 - What was the concept?
3. How was the mission designed and planned? By whom? To what extent was it shaped by external influences?
- Which ministries?
 - Which institutions? (Role of the Armed Forces [individually and collectively] and joint staff?)
 - Which ones dominated?
 - What were the external influences, if any?
4. What were/are the political objectives of the mission? Economic objectives (if any)?
- How do they relate to the criteria used to decide to participate?
5. What were/are the military/security objectives of the mission?
- Are they congruent with the political objectives? Economic objectives?
6. Have the objectives changed over time? In what way? Why?
- Political
 - Economic
 - Military (security)

Capacity Building in Latin America and the Caribbean

7. What independent variables influence the effectiveness of combined military forces, police forces, and civilian agencies in international missions to support governance, law and order, and institution building of fragile states (PKO)?
8. What performance measures can be used to evaluate the effectiveness of combined forces conducting integrated operations in international PKO either in the Western Hemisphere or conducted by nations of the Western Hemisphere?
9. What are the key recommendations for policy-makers to enhance the capabilities for PKO and other integrated operations within a framework of regional security cooperation?

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Getting Here from There: Multinational Force and Haiti's Quest for Democracy

Walter E. Kretchik

Walter E. Kretchik is Assistant Professor of History at Western Illinois University, Macomb, Illinois. He holds a Ph.D. in history from the University of Kansas and has held faculty positions at Bilkent University in Ankara, Turkey, as well as the Combat Studies Institute, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas. His research fields include U.S. military history and foreign relations with interests in U.S. military interventions, U.S. military doctrine, and military operations other than war from the late-nineteenth century forward. He is the lead author of a book (1998) on the 1994 U.S. intervention into Haiti and has been published in academic journals such as *Armed Forces and Society*, *Small Wars and Insurgencies*, and *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*.

[\[Back \]](#)

Getting Here from There: Multinational Force and Haiti's Quest for Democracy

Walter E. Kretchik
Western Illinois University

On 29 February 2004, Haitian President Jean Bertrand Aristide resigned his office and fled into exile after internal upheaval and external pressure from both France and the United States (U.S.), both of which had ordered their citizens out.¹ On 29 February 2004, after a request for support from the interim Haitian government, United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1529 authorized a three month Multinational Interim Force (MIF) to secure and stabilize the country and to “support [newly appointed] Haitian President Boniface Alexandre” in his quest for political harmony.² MIF troops from Canada, Chile, France, and the U.S. arrived to ensure stability until a robust UN peacekeeping force appeared. In April 2004, UNSCR 1542 created the UN Stability Mission in Haiti (MINUSTAH), a force capped at 6,700 troops and 1,600 civilian police. Brazil provided the majority of forces (about 1200 troops) under Brazilian Lt. Gen. Augusto Heleno Ribeiro Pereira with mission handover occurring on 1 June 2004.³

Aristide's departure signaled the continuation of yet another troubled period in Haiti's history, an account rife with political discord and human rights violations. In considering these political woes and repeated multinational efforts to assist in rectifying them, at least two questions come to mind: “How did Haiti's security situation evolve into its present situation?” and, arguably more importantly, “How effective has multinational force been in assisting the government of Haiti in its quest for democracy?” By properly analyzing these queries, the Haiti case may yield valuable lessons that will aid hemispheric nation-states seeking to build capacity for the conduct of current and future multinational peacekeeping missions. That said, no analysis of present conditions in Haiti can be considered adequate without understanding past events. Haiti's current circumstances are rooted in experiences that can be divided into two categories suitable for the purposes here: what transpired before the intervention of multinational forces in 1994 and what has occurred since that point.

¹ Paisley Dodds and Ian James, “Aristide Flees into Exile; U.S. Dispatches Marines.” *Associated Press*, 1 March 2004.

² “United Nations Security Council Resolution 8015.” [resolution online], accessed 31 October 2004; available from <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8015.doc.htm>.

³ “United Nations Security Resolution 1542 30 April 2004.” [resolution online], accessed 1 November 2004; available from http://www.globalsolutions.org/programs/peace_security/peace_ops/conflicts/Haiti_Articles?SCRes_1542.pdf. Other force contributors included Argentina, Chile, Sri Lanka, and Uruguay.

Getting Here From There

The Pre-Multinational Era: 1804-1994

Recent United Nations (UN) and other organizational forays into the Western Hemisphere's most impoverished country follow in the wake of what Donald E. Schulz calls periodic waves of political violence with the Haitian people as its victims.⁴ The evidence for such social pandemonium is both profuse and well documented. Scholars such as Robert Debs Heinl, Deidre McFadyen, Pierre Laramee, Mark Fried, Fred Rosen and Robert Fatton have described Haiti as a place where violence reigns and people are victimized. Once considered by many observers as the pearl of the Caribbean for its natural beauty and French colonial architecture, Haiti now conjures up images of filth, utter despair, and endemic political corruption.⁵

The 2004 example of violent behavior notwithstanding, Haitian political mayhem can be traced at least to a late-eighteenth century uprising against French colonialism. In 1791, Haiti's revolution commenced when inspired Haitian war veterans of the American Revolution gained knowledge of the French Revolution's recognition of the Rights of Man. Political intrigue with Britain, France, Spain, and the U.S. soon followed, as well as a bloody revolt to eradicate French colonial power. Ultimately, the so-called "first Black Republic in the Western hemisphere" emerged on 1 January 1804.⁶

Fearing that mob rule might affect them in the same way it had their former French masters, the revolution's leaders cast aside the ideals of liberty, equality, and freedom to impose an iron-fisted caste system upon the country. Rooted in Haitian mulatto and slave culture, the rigidly controlled political framework embraced privilege, family allegiance, and racism.⁷ Trickery kept the superstitious masses terrified, illiterate, impoverished, and powerless. Meanwhile, political tactics designed to retain power through fear and distrust imposed both dread and a respect for authority upon Haitian society.

Consequently, while Haitians considered themselves a separate people due to language and culture, Haiti's elites consolidated power--the ability to make, execute, and enforce policy--at the top. The masses became quarry for the upper class and soon trusted few individuals outside of family bloodlines. Over time, a predatory society developed, one so lacking in public virtue that John Sweeney described it as "the

⁴ Donald E. Schulz, "Haiti: Will Things Fall Apart?" *Parameters*, Winter 1997-1998, 73-91.

⁵ Robert Debs Heinl, *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1995*. New York: University Press of America, 1996. Deidre McFadyen, Pierre Laramee, Mark Fried, and Fred Rosen, *Haiti: Dangerous Crossroads*. Cambridge, MA: South End Press, 1995. Robert Fatton, *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002.

⁶ James G. Leyburn, *The Haitian People*. (New Haven, CT: Yale University Press, 196), 22-23. The point of Haiti being a republic is debatable, for autocracy, not republicanism, has driven Haitian politics for two centuries.

⁷ Haitian racism is based upon skin tone, with the lighter the skin the better. See Karen Richman, "The Protestant Ethic and the Dis-Spirit of Vodou" in *Immigrant Faiths: Transforming Religious Life in America*, Karen Leonard, ed. Lanham, MD: AltaMira Press, 2004.

Getting Here From There

poorest, least educated, and most socially polarized country in the Western Hemisphere.”⁸

Emerging from these restless social conditions was Jean-Jacques Dessalines, an illiterate military commander who named himself governor-general for life. Elites quickly opposed Dessalines for seeking popular support through land reform; he was murdered in 1806. The homicide served to reveal three Haitian societal realities: civic virtue (for political gain or otherwise) leads to intimidation or assassination, violent removal of officials or opposition is an accepted engine for social change, and populist leaders threaten the privileged classes. Guided by those social rudders, the Haitian people endured twenty-two heads of state between 1843 and 1915, with fourteen removed by force, two with fates unknown, and only one completing the term of office.⁹

By 1915, Haiti’s geographic location along the Windward Passage enmeshed it within a U.S. government hemispheric quest to expunge European imperialism and thus protect liberty through the creation, shaping, and regulation of stable, free market societies.¹⁰ Haiti, as with many Latin American and Caribbean states of the time, was a target country for such policy due to the high amount of debt owed to foreign banks, primarily German. But one regional entity that often defaulted on repaying foreign loans, the Haitian government was particularly adept at siphoning money gathered from import taxes to enrich itself.

More importantly, in the late nineteenth and early twentieth century, European powers projected naval power into the western hemisphere and occasionally shelled regional states to encourage the payment of foreign debt. After August 1914, the Great War in Europe incited an American government fear of Haitian debt collection by foreign powers. Capital was required to pay for the conflict and Europeans had already demonstrated a willingness to use coercive force to extract money owed from western hemisphere states. If rival fleets clashed in the Caribbean or sought bases there, the region was certain to become destabilized and the Panama Canal threatened. A neutral America would then be dragged into a foreign conflict.

In 1915, the murder and public dismemberment of Haitian President J. Vibron Guillaume Sam provided President Woodrow Wilson with a motive to invade the troubled country and prevent international mischief there. Citing the rationale of protecting U.S.

⁸ John Sweeney, “Stuck in Haiti.” *Foreign Policy*, No. 102 (Spring 1996), 1142-151.

⁹ James G. Leyburn, *The Haitian People* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966), 16-17, and Robert Heintz and Nancy Heintz, *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1995*, Michael Heintz, ed. (New York: University Press of America, 1996), 33.

¹⁰ In 1823, the Monroe Doctrine, an outcome of Thomas Jefferson’s views of the so-called “American System,” had proclaimed that the Western Hemisphere was no longer open to European colonialization as a reaction to a British treaty suggestion that also involved Russia. An unenforceable proclamation given the weakness of the American military and economy relative to the powers it had just threatened, it regardless indicated a growing U.S. government intolerance for European empires and their economic hegemonic policies. The Monroe Doctrine later served as a driver for U.S. government foreign policies in penetrating regional countries to expand free trade and to further U.S. business interests.

Getting Here From There

citizens and property as legal justification for intervening in sovereign states, a small invasion force led by Rear Admiral William B. Caperton landed in Haiti on 28 July 1915. Although intended to provide temporary security and stability characteristic of the “Banana Wars” era of U.S. history, initial success evolved into an enduring occupation lasting until 1934. For nineteen years, the U.S. government improved Haiti’s politics, economics, culture, and infrastructure, fought off uprisings, and created national police forces to help ensure order.¹¹ American efforts succeeded in the short term but the methods used often reflected racial attitudes of the time that alienated the elites. Moreover, the American occupiers shunned training and educating the Haitians to maintain their rejuvenated society, which soon returned to pre-invasion norms after 1934 due to the lack of interest, funds, and job skills.

Between 1940 and the 1960s, a relative political calm ensued in Haiti as bi-polar Cold War maneuverings kept the country in the U.S. orbit. Under Haitian strongman and proclaimed anti-communist François “Papa Doc” Duvalier, Haiti followed a policy of “negritude,” which combined mysticism, Haitian *voudoun*, and African-roots revivalism while also promoting terror and brutality to keep social order. Duvalier transformed the U.S.-created Haitian police or *gendarmierie* into a predatory force that only served him and also formed the *tonton macoute*, a militia named after the Haitian folklore figure “Uncle Knapsack,” the malevolent kidnapper of troublesome children.

After Papa Doc Duvalier’s death in 1971, Jean Claude “Baby Doc” Duvalier succeeded his father by a resolution that passed 2,391,916 to 0.¹² Yet, the younger Duvalier shunned ruling, even to maintain his own position. After \$2 million was spent on his wedding to a wealthy mulatto, the impoverished masses were so sickened by the extravagances of wealth that many fled across the Caribbean by boat and thus attracted international attention. Forced to resign in 1986, Duvalier’s absence led to an ill-fated junta under Haitian Lt. Gen. Henri Namphy. Ousted in 1988, Namphy was replaced by Prosper Avril, who served for a year before leaving office for an interim presidency.

By early 1990, events suggested that the country’s grim past might take a more sanguine twist. Centuries of dictatorship and military rule ended in 1990 when Jean-Bertrand Aristide, a populist and Roman Catholic priest, campaigned as a political reformer with *Lavalas* (“the flood” in Haitian Creole) as his platform. After six weeks of stumping, Aristide became Haiti’s first democratically-elected president after garnering sixty-seven percent of the votes.

After assuming office on 7 February 1991, Aristide spoke of an aggressive and unachievable array of social reform programs, to include minimum wage increase, a national literacy campaign, land reform, the abolition of rural section chiefs, tax collection from the rich, ending drug trafficking, and cracking down upon government corruption. Initially, Aristide’s publicly-mandated government showed signs of competency and

¹¹ See for example, Lester D. Langley, *The Banana Wars: United States Intervention in the Caribbean, 1898-1934*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1988.

¹² Elizabeth Abbott, *Haiti: An Insiders’ History of the Rise and Fall of the Duvaliers*. (New York: Simon and Schuster, 1988), 159.

Getting Here From There

general acceptance. His populism, however, signaled his downfall. One month after Aristide took office, Roger Lafontant, the former Interior Minister and head of the *tonton macoutes*, attempted a coup. The overthrow failed but Aristide never reconciled his political agenda with Haiti's elites, military leaders, and the masses.

In the wake of Lafontant's power bid, President Aristide verbally attacked the prevailing upper class in his *Pe Lebrun* speech of 27 September 1991. Although claiming non-Marxist leanings, Aristide chastised the predatory upper class as "bourgeoisie thieves." Demanding that the wealthy and powerful cease the fleecing of the people and instead invest money in jobs, Aristide warned "if you don't do it, I am sorry for you! It's not my fault, you understand?"¹³ Such threats rattled Haiti's elites and the military; Aristide soon fled to Venezuela after a coup led by Lt. Gen. Raoul Cedras.

Numerous acts of barbarism marked the Cedras regime to include the arrest, murder, torture, and rape of thousands of Haitian citizens and prominent Aristide supporters. At least 5,000 Haitians were killed while another 10,000 fled the country. About 300,000 people became internally displaced out of fear of their lives.¹⁴ Pressure by the UN, the Organization of American States (OAS), and the U.S. brought economic sanctions upon the country, a situation that barely affected the Cedras junta while driving the masses into further despair. The sanctions had some positive effect, however, for on 3 July 1993 both Cedras and Aristide separately signed the Governors Island Accord, setting an October 1993 date for the junta to leave Haiti, with amnesty.¹⁵

On 11 October 1993, the junta orchestrated a potentially violent dockside demonstration that repulsed a UN peacekeeping force aboard the USS *Harlan County* that was sent to set conditions for Aristide's return. Cedras and his thugs embarrassed both the UN and the U.S. government as the naval vessel departed without discharging the multinational force. Military planning soon commenced, headed by the U.S. Atlantic Command in Norfolk, Virginia. Negotiations and sanctions failed to convince the junta to leave and, on 31 July 1994, UNSCR 940 authorized all means necessary to restore democracy in Haiti under Chapter VII of the UN charter.¹⁶

The passage of UNSCR 940 allowed the U.S. government to forcibly invade Haiti in September 1994. On 18 September, one day prior to the intervention, U.S. President William Clinton announced that the MNF was deploying "Under the terms of UN Security Council Resolution 940," as a heavily-weighted U.S.-led international coalition from twenty-five nations tasked to create a safe and secure environment and support the

¹³ "President Jean Bertrand Aristide's Speech of Friday, 27 September 1991, translated by the *Haitian Observateur*," [document online] accessed 16 September 2004; available from <http://www.hartford-hwp.com/archives/43a/009.html>.

¹⁴ Karin von Hippel, *Democracy By Force: US Military Intervention in the post-Cold War World*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 98.

¹⁵ "Governors Island Accord," [document online] accessed 12 October 2004; available from <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1998/kretchik-appendixd.htm>.

¹⁶ United Nations Security Council, "Resolution 940." New York: United Nations, Resolution S/Res/940, 31 July 1994.

Getting Here From There

return of exiled President Jean-Bertrand Aristide to Haiti.¹⁷ With military forces converging on Haiti by air and sea on the night of 19 September, only a last minute peace delegation approved by President Clinton and led by former-President Jimmy Carter averted combat operations. While saving lives, the decision proved unwise. Combat was required to conquer the country and thus force the junta's unconditional surrender or obliteration, a necessary condition for reinstating democracy by force.¹⁸ Without a conquering army on the ground upon Aristide's return, a complete societal overhaul by the occupying nations, something that Haiti clearly required, was now impossible.

The Post Multinational Force Era

Humanitarian efforts may have spared lives and property damage but it also left the American-led invasion force in the ignoble position of orchestrating both the removal of the junta and the return of President Aristide while working alongside the unrepentant Haitian military. The international community and the Haitian people were stunned as the UN forces of democracy apparently tolerated a military known for brutality and predatory traits. The situation set the tone for future UN force rotations in Haiti: international agencies sought to build democracy through a variety of cooperative and persuasive measures rather than by outright domination.

Operation Uphold Democracy (September 1994-March 1995)

Under the moniker of Operation Uphold Democracy, the U.S.-led multinational peacekeeping force (MNF) underwrote Aristide's ensuing return to office.¹⁹ Conducted from September 1994 through March 1995, about 20,000 American service men and women and approximately 5,000 non-U.S. forces served in the MNF.²⁰ While the U.S. had the capacity to accomplish the invasion without outside help, CARICOM forces

¹⁷William J. Clinton, "Address to the Nation on Haiti, 18 September 1994," [speech online] accessed 5 November 2004; available from http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2889/is_n38_v30/ai_16354742.

¹⁸Karen von Hippel, *Democracy By Force*, 185-189.

¹⁹UNMIH was originally established by Security Council Resolution 873, 23 September 1993, to help implement certain provisions of the Governors Island Agreement signed by the Haitian parties on 3 July 1993. Its mandate was to assist in modernizing the armed forces of Haiti [to instill civic values] and establishing a new police force. However, due to non-cooperation of the Haitian military authorities, UNMIH could not be fully deployed at that time and carry out that mandate. After the U.S. invasion, UNMIH assisted the Haitian Constitutional Government and multinational force. UNMIH's mandate was revised under UN Security Council Resolutions 940 and 975 to assist the Government of Haiti in sustaining a secure and stable environment and protecting international personnel and key installations, as well as professionalization of the Haitian armed forces and the creation of a separate police force.

²⁰United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti." New York: United Nations, Report S/1994/1143, 28 September 1994.

Getting Here From There

provided the multinational gilding authorized under UNSCR 940.²¹ MNF operations achieved the peaceful restoration of President Aristide to office while propping up a frail government and creating something Haiti never had: a police force that embraced western democratic views of civic virtue.

Possibly the MNF's greatest contribution was to improve but not totally eradicate a malevolent human rights situation. Violence continued, however, spawned by a variety of cutthroats such as section chiefs, attaches, and alleged members of the Revolutionary Front for Haitian Advancement and Progress (FRAPH), although the last assassination attributed to those groups occurred on 4 November 1994 in Mirebalais.²² Under the watchful eye of foreign military power, Haitians assembled freely and expressed their opinions, less the Artibonite region where former-junta thugs still wreaked havoc. Nonetheless, large numbers of internally displaced persons came out of hiding and a sense of security returned where the multinational force established a presence. However, one or two criminal murders occurred daily without respite, an indicator that military security occurs only where the forces are physically located.

Under MIH assistance, Aristide's government took steps to disband the military. Yet, confusion reigned over the former soldiers, particularly with compensation and re-employment. Promises were made to offer jobs within government ministries and retraining programs to be made available. Yet, as assurances proved slow to materialize, a deadly incident on 26 December 1994 at the Haitian army headquarters confirmed the anger of dismissed FAd'H members who needed money, not words, for sustenance. Moreover, although paramilitary forces had declined in visibility, section chiefs and other ruffians continued to intimidate and extort.²³

Although Aristide placed justice system reform high on his list of priorities, finding qualified and incorruptible legal officials proved problematical. The majority of the country remained under the legal interpretation of *commissaires du gouvernement*, some of whom were closely involved with the Cedras régime or had records of human rights violations. Haitian legal system authorities were either incapable or unwilling to prosecute criminals, either fearing family retribution or future lack of patronage. In response, frustrated citizens often resorted to vigilante action and revenge, two well-established Haitian cultural values.

Local assemblies were to appoint Haitian judges but that had not occurred by mission handover. Indeed, many judges were illiterate or not grounded in the law; U.S. Army Colonel Mark Boyatt recalled having to provide copies of the Haitian Constitution to such individuals and then offering classes in citizenship.²⁴ Suitable jails for detaining

²¹ Interviews with Lt. Col. Phil Idiart, Lt. Col. Chris Olson by author, December 1995, United States Atlantic Command, Norfolk, Virginia. Both officers were involved in creating Contingency Plan *Jade Green*, the plan for invading Haiti.

²² United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti." New York: United Nations, Report S/1995/46, 17 January 1995.

²³ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti." New York: United Nations, Report S/1995/46, 17 January 1995.

²⁴ Interview with Colonel Mark Boyatt by author, 28 February 1997, Fort Leavenworth, Kansas.

Getting Here From There

prisoners until trial were in short supply, although some were upgraded due to independent Special Forces initiatives, not the MNF. The lack of electricity for the facilities was also a concern, for Haiti lacked a power grid and was dependent upon dozens of diesel-driven power generators. Escapes were common place, records nonexistent, and families provided prison food, not the State. Although the Haitian government established the Commission on Justice and Truth to investigate and correct such matters, little was accomplished by the MNF in this area, for nation-building was not a task.²⁵

Interlaced with the Haitian justice system was law enforcement, in this case the formation of an Interim Public Security Force or IPSF. This police organization, under the training and supervision of the International Criminal Investigative Assistance Program (ICITAP), numbered approximately 3,000 personnel and was comprised of former Haitian military police, FAd'H, Guantánamo detainees, and Haitian expatriates. The force was vetted to ensure they had no human rights violations attributed to them and provided basic police functions until a permanent Haitian national police force came into being. After a dubious background screening, the recruits underwent a six-day training course to instill a police code of conduct and civil rights concern where none existed for two hundred years.

About 800 International Police Monitors (IPM) provided the force with two hours of on-the-job-training each day with mixed results. While enthusiastic at first, many IPSF members became skittish of going on patrol, especially at night when criminal activity intensified. In some cases, international policemen made arrests (although these actions were forbidden by mandate and Haitian law) when crimes occurred but an IPSF officer failed to act. Moreover, the IPSF lacked essential equipment such as communications gear and proper vehicles and their effectiveness was limited. By March 1995, the UN had serious doubts that most IPSF members could join the to-be-formed Haitian National Police (HNP) due to its minimum education requirement for police school being the tenth grade and a baccalaureate required for academy entrance.²⁶

Foreign intervention alone under the MNF did not end the turbulent undercurrents in Haitian society although, to some pundits, political violence tempered to some degree. While true when comparing the rate of violent incidents taking place before and after intervention, Haiti's imbedded social beliefs, attitudes, and values remained virtually untouched. One informed Haitian said, "It won't take much for things to go back to what they were."²⁷ As with an outwardly calm volcano, lava bubbled deeply within.

²⁵ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti." New York: United Nations, Report S/1995/46, 17 January 1995. Karin von Hippel, *Democracy By Force*, 103-104.

²⁶ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti." New York: United Nations, Report S/1995/46, 17 January 1995.

²⁷ Interview with Anthony Ladouceur by author, March 1996, Fort Leavenworth, Kansas. Schultz described Haitian culture as dysfunctional and the development of a "syndrome of destructive/self-destructive political behavior marked by authoritarianism, paternalism, personalism, patronage, nepotism, demagoguery, corruption, cynicism, opportunism, racism, incompetence, parasitism, rigidity,

Getting Here From There

United Nations Mission in Haiti (March 1995-June 1996)

With a belief that international military power might remedy Haiti's troubled political situation, UNSCR 944 of 29 September 1994 also set the stage for eventual mission handover from the MNF to the UN Mission in Haiti (UNMIH). Over the next few weeks, UN observers and their equipment flowed into the country and by 5 October the advanced team totaled forty-nine personnel. UNMIH personnel worked with the MNF to keep track of ongoing events and also achieved a mission first. In late February to early March 1995, the UNMIH headquarters staff underwent group training in planning and decision-making before mission assumption under the tutelage of a U.S.-led international team.²⁸ For reasons that remain unknown, no UN mission since then has undergone similar pre-deployment training.

For all that the MNF accomplished in providing stability, Haiti was still a dysfunctional country in March 1995. Despite MNF command proclamations of a secure environment as UNMIH mission handover approached, Haiti's violent political realities resurfaced. During the afternoon of 28 March 1995 and three days before UNMIH assumed its mission, Mireille Durocher Bertin and Eugene Baillergeau Jr. were shot dead in their car along Martin Luther King Boulevard in Port-au-Prince. Bertin was a prominent lawyer and an outspoken Aristide critic. Baillergeau was a client and had the misfortune of accompanying her to a meeting. Members of the MNF and the IPSF responded quickly, albeit too late to save either Bertin or Baillergeau. Doubtful that the investigation could be handled with internal security forces, U.S. Department of State representatives contacted the Federal Bureau of Investigation and asked them to investigate the brutal killings.²⁹

After six months of MNF intervention to stabilize the country and to support the UN mandates and various agencies involved, the responsibility for assisting the Government of Haiti fell to UNMIH on 31 March 1995. Operating under Chapter VI of the UN Charter, the force supported the legitimate constitutional authorities of Haiti in

intolerance, rivalry, distrust, insecurity, vengeance, intrigue, superstition, volatility, violence, paranoia, xenophobia, exploitation, class hatred, institutional illegitimacy, and mass apathy, aversion and submission. See Schultz, "Whither Haiti?," 3. Interviews with various U.S. military members revealed that they reflected little upon the time they spent in Haiti and their views regarding effectiveness contained only personal experiences. Thus, opinions varied from soldier to soldier.

²⁸ Walter E. Kretchik, "Multinational Staff Effectiveness in UN Peace Operations: The Case of the U.S. Army and UNMIH, 1994-1995." *Armed Forces and Society*, 29:3 (spring 2003), 393-413.

²⁹ See The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1994), 19. As reported in that document, Haiti plagued American foreign policy because "In the Western Hemisphere, only Cuba and Haiti are not democratic states." For an assessment of half-way measures and Haitian cultural intrigue see Schultz, "Whither Haiti?," 2-3. For Clinton's rationale for invasion see Schultz, "Whither Haiti?," 20 and Bob Shacochis, *The Immaculate Invasion*, 51-53. For a detailed report on the Bertin-Baillergeau murder see the testimony of William E. Perry, Deputy Assistant Director of the FBI, March 30, 1995, <http://www.us.net/cip/perry.txt> (24 June 2000).

Getting Here From There

establishing free and fair legislative elections. The 6,000-personnel multinational force was led by U.S. Army Major General Joseph Kinzer.

Upon arrival, Kinzer found that Haiti was more unstable than imagined. Finding Chapter VI unsuitable and requesting what he called “Chapter VI and a half,” he proceeded to establish five patrol districts that covered Haiti in its entirety. A Pakistani battalion controlled Zone I, while a Nepalese battalion was responsible for Zone II. A Dutch company operated within Zone III and CARICOM located itself within Zone IV. U.S. forces patrolled Zone V (Port-au-Prince) and Zone VI fell to the Bangladesh force.

By March 1995, Haiti’s government was to have assumed responsibility for its own security with UNMIH in support. Crime, however, was higher than even acceptable Haitian norms and the IPSF was not up to the task. While the people were joyous at having Aristide back as president, a feeling of public insecurity and mistrust permeated society, for the police proved incapable of securing the country from violence.

The lack of an effective police force posed problems for the national elections scheduled for June 1995. In March, forty-three Haitians died due to vigilante killings, while three more incidents occurred in the first few weeks of April. The Haitian government’s response was to make the public aware of the legal consequences of vengeful murder, although that had limited effect. For some UN observers, UNMIH’s operating under Chapter VI instead of Chapter VII led to continued crime because the probability of coercive measures was reduced, although the threat to UNMIH personnel was low. Regardless, as the UN Secretary-General reported, “the possibility of incidents during routine operations should not be underestimated.”³⁰

UNMIH faced two significant issues in its initial stages, the status of the Haitian police and parliamentary and local elections slated for 2 and 25 June, respectively. The force was also involved with the Haitian Police Academy, established on 3 February 1995, and its four-month academic program. In the meantime, the IPSF continued to operate at a low level of motivation; future unemployment possibilities and failure to be paid salaries being but several factors. Morale slumped due to the government’s failure to consider the IPSF members for alternative employment when their mission ended.³¹

As far as the elections were concerned, the process was complicated by 27,000 candidates for 2200 office positions and forty-five political parties, of which eighteen were considered viable. UNMIH personnel attempted to work with Haiti’s Provisional Electoral Committee (CEP) but found most of the members inexperienced in how to plan, prepare, and execute legitimate democratic elections. UN troops found themselves assisting Haitians to not only comprehend the intricacies of democratic elections but also with locating polling stations, arranging for ballot security and distribution, and providing

³⁰ United Nations Security Council, “Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti.” New York: United Nations, Report S/1995/305, 13 April 1995.

³¹ United Nations Security Council, “Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti.” New York: United Nations, Report S/1995/305, 13 April 1995.

Getting Here From There

discreet site security. The UN charter forbade personal protection for candidates, although several people asked for such security.³²

International support for the Haitian elections fell to the International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH), a group chartered to monitor unrestricted ability to express public opinions, resolve differences, and investigate irregularities. When the OAS recruited and deployed international observers for the elections, UNMIH military personnel assisted in this effort, a significant assignment considering that Haiti's estimated 2,500,000 voters were only fifteen to twenty percent literate. Handbills and leaflets were of limited worth, so UNMIH relied more upon radio and television broadcasts when announcing election-related information.³³

The road to Haitian elections in June 1995 was filled with pitfalls. Haiti's streets were places of murder and attacks during all hours of the day and UN and OAS observers talked of likely voting irregularities. For both the Haitian government and UNMIH, however, the elections were a necessary step toward legitimizing the progress of democracy, both internationally and nationally, and for gauging the success of multinational forces in such endeavors. For his part, Aristide and his government had to prove that their own and international efforts to democratize Haiti were not in vain.

The weeks prior to the election saw violent attacks on candidates and the loss of 800,000 voter registration cards. Although the government claimed three million Haitians were registered to vote, all the parties criticized the process. Growing apathy among the populace indicated a fear that their vote was insignificant or would result in additional violence. Their concern was well founded, for a candidate from the *Union des Patriotes Democratres* (UDP) was shot and wounded at a political meeting on 28 May 1995. Two days later, Senate candidate Renaud Bernadin, head of *Pati Louvri Barye* and an Aristide advisor, was attacked in Cap-Haitien, apparently in an effort to influence the elections.

In the wake of this violence, 408 Haitian police officers graduated from the academy on 4 June. At the highly-publicized ceremony, President Aristide announced that the new force was to increase from 3,300 officers to 6,000. Haiti's national police force now numbered about the size as its predecessor, the 7,000-man FAd'H. Unlike their repugnant predecessor, however, the new force was to embrace democratic but alien societal views of being removed from politics and having a sense of civic virtue. President Aristide, a product of his own societal norms, failed to make the transition when he reminded the "apolitical" graduates, "Alone we are weak, together we are strong, [and] together we are *Lavalas!*"³⁴

When elections were held in June, both Haitians and neutral observers contested the results. While some saw Haiti's voting as "generally free and fair with some

³² Kinzer interview.

³³ Kinzer interview.

³⁴ "US pushes for 7,000 Haitian cops." *Weekly News Update on the Americas*, Issue 227, 21 May 1995. Secretary Of State Warren Christopher, "Remarks At Haiti Police Academy Graduation Ceremony." Presidential Palace, Port-au-Prince, Haiti, 4 June 1995.

Getting Here From There

irregularities," the voter turnout was hardly overwhelming--about 70% of the eligible electorate. Several polling stations were burned down and two weeks later the results were still not officially announced, partially due to accommodating voting places that had remained open for but a short time. UNMIH had provided sufficient logistical assistance to ensure that ballots were delivered, used properly, safeguarded, and counted. A pro-Aristide, multi-party coalition called the Lavalas Political Organization or *Organisation Politique Lavalas* (OPL) won a landslide victory at all levels.

June also brought a UN resolution to extend UNMIH and its monitoring of Haiti's human rights policies until February 1996. Tension was heightened during this time by anticipated violence in reaction to the eightieth anniversary of the U.S. 1915 intervention but no major incidents occurred. With UNMIH now in continued support of the Haitian government for several additional months, the Haiti's political leaders created several new ministries, to include administration and public service, social affairs, environment, and commerce and industry.³⁵

During the fall of 1995, UNMIH forces continued to patrol the Haitian countryside in anticipation of a government announcement for the expected presidential election. The announcement came on 13 October, and two days later UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali attended ceremonies commemorating Aristide's return of the previous year. As with the previous elections, much was expected both domestically and internationally regarding Haiti's transition to democracy and UNMIH again played a role.³⁶

An unfortunate incident soon marred Haiti's anticipated elections. On 9 November, the killing of President Aristide's cousin, Jen Hubert Feuille, and the wounding of pro-*Lavalas* supporter Gabriele Fortunet nearly derailed the elections scheduled for 17 December 1995. For his part, Aristide accused UNMIH of providing insufficient security for the tottering country, thus directing the fury of his own personal grief onto the international agency. In a way, Aristide menaced the democratization process by talking of remaining in office for three additional years, since he had been denied a full term because of the coup. Although supported by his followers, Aristide came to understand the ramifications of this course of action and later decided not to attempt to extend his term of office. He then unleashed a flurry of activity in his final weeks in office: firing his police chief, announcing plans to marry, and phasing out the tiny Haitian navy with a coast guard.

When the election came, Rene Préval took eighty-eight percent of the vote. Sworn to a five-year term on 7 February 1996, Préval became the first person in Haiti's history to transition between two democratically elected presidents. Agreeing to uphold the constitution and enforce its laws, his vision for Haiti's future was not immediately clear. In sweeping statements calling for Haitians to "join intelligences and unite efforts" in order to do away with "the profound inequities of our society," Préval was leading a country wracked by political violence. Knowing that UNMIH was scheduled to depart on

³⁵ John R. Ballard, *Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997*. Westport, CT: Praeger, 1998), 173-174.

³⁶ John R. Ballard, *Upholding Democracy*, 175.

Getting Here From There

29 February 1996, Préval requested that the force to remain in Haiti for his transition period, resulting in a UN extension of the mission until June 1996.³⁷ On 1 March 1996, command transferred from Maj. Gen. Kinzer to Canadian Brig. Gen. J.R.P. Daigle.

Haiti's transformation to democracy lurched forward under UNMIH's supervision. The headquarters provided technical and logistical support to the Haitian authorities responsible for organizing and conducting parliamentary and presidential elections in 1995 but ensuring that the elections were free and fair was never its charter. Although UNMIH provided some assistance in support of the new HNP, transferring democratic values of civil responsibility and apolitical views to a society where such things were unfamiliar concepts went unaccomplished. In truth, UNMIH civilian police were much more adept at organizing Haiti's new Criminal Investigation Unit and helping with formal police training at the Haitian Police Academy under ICITAP (International Criminal Investigative Assistance Training Program) than changing Haitian attitudes toward society and each other.

According to Maj. Gen. Kinzer, UNMIH's most significant efforts occurred through more than 1,000 small projects, to include bringing electrical power to the people when such contrivances had never functioned properly or at all. As with the American occupation force of 1915-1934, UNMIH personnel worked with Haitians to improve living conditions such as water, sanitation, electricity supply and roads. Police stations, schools and other public facilities were repaired and training was provided in disaster management, first aid, and other fields.³⁸ Unlike that occupation, UNMIH forces also attempted to educate the Haitians to appreciate such things and to maintain them.

There are, of course, problems when foreign powers intervene to advise and assist desperate countries, especially among Haitians who can prove recalcitrant when it comes to accepting outside ideas. Thus, UNMIH officials had to be culturally sensitive when working with Haiti's government and people as it assumed its responsibilities and functions. Patience, not paternalism, was extremely important in maintaining a secure and stable environment; not only when guarding Aristide or providing security to humanitarian convoys, airports seaports, and storage locations and a myriad of other missions. Haiti's people also required nurturing by building lasting relationships that in turn developed into something that Haitians lacked: trust for perceived authority.

Sensitivity was also necessary when cooperating with representatives of the Haitian government, the Friends of the Secretary-General for Haiti (Argentina, Canada, Chile, France, the U.S. and Venezuela), and MICIVIH, the entity that assisted with Haiti's many democratic transitional issues. UNMIH efforts thus complemented those of numerous countries and agencies. The burden of overall responsibility, however,

³⁷ United Nations Security Council (UNSC) Resolution 1048 (29 February 1996) extended and modified the United Nations Mission in Haiti (UNMIH) mandate until 30 June 1996. See UNSCR 1048 [document online] accessed 12 October 2004; available from <http://www1.umn.edu/humanrts/resolutions/SC96/1048SC96.html>.

³⁸ Kinzer interview.

Getting Here From There

remained firmly situated upon the back of the Haitian government as UNMIH's mandate finally drew to a close.

United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)

With the end of UNMIH, the UN Support Mission in Haiti (UNSMIH) was established under UNSCR 1063 of 28 June 1996, to operate under Chapter VI. Consisting of 1300 UN personnel (including 300 police trainers) drawn from Canada and Pakistan, 700 troops remained under separate control of the Canadian government. According to UN Political Affairs Officer Karin von Hippel, the operation was more a U.S.-Canadian venture than international, despite the absence of American troops and the presence of Pakistani forces.³⁹

UNSMIH's mandate continued in the same vein as UNMIH, to assist the government of Haiti in professionalizing its police force and to maintain a secure and stable environment for establishing and training an effective national police.⁴⁰ These missions proved difficult to attain due to ongoing turmoil within Haitian society. Haiti's police force was not competent enough to maintain security, a situation that Préval freely acknowledged when stating "withdrawal of international support at this juncture could jeopardize the objective of completing the creation of the new civilian police" and furthering democracy in Haiti. Indeed, Préval had requested an extension of the UNMIH mandate, or some sort of multinational presence, for six additional months, noting "The current context of the social climate in Haiti requires the Government to have at its disposal an adequate public force for the maintenance of order and security. Our newly established National Police Force is unfortunately not fully in a position to assume that responsibility."

That request, plus UN understanding of the situation, led to the establishment of UNSMIH.⁴¹ It also meant that UNSMIH's civilian police were thinly spread across Haiti, with five detachments in Port-au-Prince and ten in the provinces. Regardless of location, they accompanied the HNP and informed the public about the benefits of community police work, as well as supervising police training through the *programme de formation*, which focused on conflict resolution, human rights issues, immigration, and narcotics, among other matters.

As with previous Haiti missions, UNSMIH's missions were subject to Haitian political chicanery and violence. No sooner had Préval settled into office than former President Aristide verbally attacked his designated replacement as encouraging corruption. Préval, highly dependent on Aristide's nod for popular support, as well as constitutional authority, soon lacked a strong political base to further his own aims. In November 1996, Aristide broke with *Lavalas* and formed the *Lavalas Family*, claiming that the intent was not to undermine the Haitian president but to revitalize the parent

³⁹ Karin von Hippel, *Democracy By Force*, 105.

⁴⁰ United Nations Security Council, "Press Release SC/6237," 28 June 1996.

⁴¹ United Nations Security Council, "Press Release SC/6237," 28 June 1996.

Getting Here From There

organization that had been split into several factions, to include the *Organization Politique Lavalas* (OPL) and the *Front National pour le Changement et la Democratie* (FNCD).⁴²

July through September saw increased amounts of violence despite UNSMIH's presence and its augmenting of HNP crowd-control units or *compagnies d'intervention et de maintien de l'ordre* that deployed when trouble arose. Beginning in October, however, politically motivated violence actually decreased but did not end completely, for reasons that still remain unclear. Perhaps the reduction in violence was due to the arrest of Sergeant Joseph Jean-Baptiste, the leader of the *comite revendicatif des militaires*, who led former soldiers in militant actions against the government. Nevertheless, UNSMIH's rules of engagement allowed for the use of force in self-defense and in attempts by any individual or group to impede the execution of the mandate. In an attempt to deflect such incidents, seventeen Creole-speaking policemen arrived from the U.S. in mid-October, a necessary requirement for not only interacting more effectively with the populace but also gathering information about criminal activities.

If UNSMIH could claim any early mandate successes, the training of police certainly fell into that category. On 23 October 1996, sixty Haitian university graduates undertook the required entrance examinations for civilian police training. UNSMIH police assisted the Haitian government in selecting applicants, as well as reviewing files to identify up to thirty candidates for a new criminal investigation unit. Infrastructure repair was also accomplished, to include UNSMIH personnel renovating twenty police stations. More significant, however, was that the Haitian police received paychecks and new police cars, a timely boost to morale. HNP competency also improved, and absenteeism dropped but was not totally eradicated in most districts. One blot on such improvements was that some officers abused their powers, with forty of them being dismissed for serious infractions of their code.⁴³

Despite some success, it was apparent to both the UN Security Council and the government of Haiti that the HNP had not yet attained sufficient proficiency and confidence to undertake their duties without multinational assistance. This was especially true once civil violence again broke out in November 1996, the result of high unemployment, inflation, and the Haitian people's ebbing tolerance for the slow pace of change. Several police officers were killed in the Capital and gang warfare over control of drug trafficking along Haiti's borders and coastline increased. The rise in such incidents, coupled with President Préval's 13 November 1996 request for yet another mandate extension, resulted in UNSCR 1086 of 5 December 1996, with a new mission termination date of 31 May 1997.⁴⁴

⁴² Rebecca Bannister, "Former President Jean Bertrand Aristide Forms New Political Group." *Latin American Affairs*, Vol 6, No. 42, 8 November 1996.

⁴³ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Support mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/1996/813/Add.1, 12 November 1996.

⁴⁴ United Nations Security Council Resolution 1086, 5 December 1996.

Getting Here From There

The extension brought a change in force structure, with 800 additional personnel financed with voluntary contributions from Canada and the U.S. to augment the authorized 800 troops on the ground. During the extension period, UNSMIH troops continued their patrols, renovated additional police facilities, assisted with community policing, and prepared study guides and information sheets for Haitian police and detectives. Unfortunately, many of the Haitian officers refused to avail themselves of these tools, thus again reflecting a cultural trait to treat foreign assistance with suspicion.

Shunning the advice and experience of professional law enforcement officers was an unfortunate course of action for many policemen, given that the inhabitants of Haiti's cities were only partially obeying the rule of law. Indeed, frustrated Haitian security forces were known to engage in "thuggery and disintegrated into warring factions," apparently to impose their own brand of righteousness at a quicker pace than that at which the fledgling justice system operated. Such actions were more characteristic of a frontier zone than a nation-state and caused the Haitian government to declare on 10 December 1996 that the HNP was the only sanctioned law enforcement entity and parallel organizations were not to be tolerated.⁴⁵

Such announcements did little to change matters. By March of 1997, gangs, an illegitimate but *de facto* source of power at the local level of society, caused the deaths of ten people in Cite Soleil. The HNP's ability to arrest gang leader suspects calmed matters for the moment but did little to staunch the flow of drug trafficking and contraband smuggling across Haiti's porous borders and coastline. When the police attempted to crack down, local thugs organized protests that resulted in the burning of a police station and the blocking of roads. Such actions served to demonstrate the strength of self-appointed local potentates through their ability to shun law enforcement and to embarrass the government in its failings to meet the security needs of the people.

By mid-July 1997, and with the UNSMIH mission about to end in two weeks, the Haitian people's ability to transition to democracy was in doubt due to a demonstrated lack of voter confidence and continuing incidents of political violence. Haiti's government was smarting after the 6 April Senatorial election, where voter turnout saw participation by only 10% of registered voters, and also the forced resignation of Prime Minister Rosny Smarth on 9 June.⁴⁶ For many Haitians, irregularities in the electoral process and perceived lethargic government reform created public doubt as to the efficacy of it all.

Clearly, the UN forces had little effect upon Haiti's political transformation but it was not their mission to do so. Focused upon security and legal matters in the realm of law enforcement and assistance, UNSMIH members continued to provide instruction (albeit reluctantly accepted or even ignored) to Haitian police in the areas of conflict resolution, marksmanship, human rights issues, basic driving skills, and immigration and narcotics investigations. UNSMIH's training of *companies d'intervention et de maintien*

⁴⁵ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/1997/244, 24 March 1997.

⁴⁶ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General of the United Nations Support Mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/1997/564, 19 July 1997.

Getting Here From There

de l'ordre or CIMOs and their movement by helicopters proved essential for crowd control and delivering voting materials to remote areas for the election process. Regardless of such progress, the Haitian police remained a partially-trained force incapable of dealing with the magnitude of the security situation.

In July 1997, the Haitian government's fragility was apparent to many pundits. While the Haitian people in general viewed the reinforcing of democratic institutions as fundamental to a better life, the economic growth and employment opportunities necessary for creating public confidence in a democratically based society had not achieved realization. Progress was slow and both the UN Secretary-General and Haiti's political leaders believed that long-term international support was necessary to thwart a potentially deteriorating security situation.

United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH)

On 30 July 1997, twenty-four hours before the expiration of UNSMIH's mandate, UNSCR 1123 established yet another multinational force, the UN Transition Mission in Haiti (UNTMIH). As the third UN effort in Haiti to date and acting under Chapter VI, the force consisted of fifty military personnel and 250 policemen from Argentina, Benin, Canada, France, India, Mali, Niger, Senegal, Togo, Tunisia, and the U.S. Headed by Brig. Gen. Robin Gagnon of Canada, UNTMIH's police advisors were tasked to train Haitian policemen in crowd control, rapid reaction force procedures, and National Palace security. UNTMIH members also followed past practice and worked with the UN Development Program to assist with improving law enforcement expertise while furthering the development of the Haitian judicial system. The mandate was to remain in effect until 30 November.⁴⁷

As part of its mission, UNTMIH security forces were also to protect any personnel who assisted the Haitian police. This mandate nuance demonstrates the realities of the situation, for not only were Haitian police subject to attack but also those who stood by them. This was no insignificant matter, for previous UNSMIH diagnostic studies had revealed numerous problems in the area of Haitian police leadership. Among the nine police districts, only three had shown progressive improvement in police behavior toward the populace; the remaining six continued to perform human rights violations and demonstrate abuses of authority.⁴⁸ When UNTMIH forces were deployed to these districts, their ability to influence and reform local police authority remained questionable.

Some analysts may point to the lack of resources and facilities as diluting the effectiveness of the HNP but the issue is much more complex. Traditional Haitian cultural tendencies to form vigilante groups that seek retribution, as well as the formation of private security firms to earn much needed revenue, served to undermine government

⁴⁷ United Nations Security Council, "Resolution 1123." New York: Security Council Resolution 1123, 30 July 1997.

⁴⁸ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General of the United Nations Transition Mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/1997/832, 31 October 1997.

Getting Here From There

authority. Moreover, the government failed to break toleration of such practices not only due to a weak police force but also the lack of public education in such matters. Eliminating the public's desire for revenge requires both education and observable positive results, something that the UN and Haitian government had yet to overcome.

Haitian security woes were in part due to a government that had not functioned for at least four months. A major rift existed between the two major factions of *Lavalas*, a political rip that amplified Haiti's long established social divisions. Polarization forces not only kept Haitians living on the island from benefiting from the wealthier Diaspora who had fled to safer environs but was also a circumstance that further divided the privileged and the impoverished, educated and illiterate, and mulatto and black.⁴⁹ Such political and social disarray created an atmosphere of international and public doubt over Haiti's ability to make democracy work and further complicated the UN mission.

For four months, UNTMIH forces achieved marginal mission results. The Haitian government remained paralyzed due to internal divisions while human rights violations continued; many abuse cases were attributed to the Haitian police. In response, the Haitian government removed many untrustworthy police commissioners from office, although the replacements in some cases were no better. Poor discipline concerns, absenteeism, uniform violations, and lack of motivation continued despite ongoing UN supervision and training.

By 1997, it was apparent to many observers that police problems originated from the character of the individual policemen. UNTMIH troops were forced to work with what the Haitian academies produced and despite a system of examinations and preliminary requirements to cull out only the best-qualified individuals, what passed as the fittest recruits were substandard. Civil responsibility had never been a national virtue and thus was difficult at best to institute.⁵⁰ Moreover, immature policemen, some issued a weapon for the first time, turned to the hasty use of firearms resulting in eight people shot dead by the HNP between September and October 1997. While some of the killings were in self defense, others were determined to be unnecessary. During the same period, one detainee died in jail, allegedly from being beaten to death by the police.⁵¹ Such scandals did little to win public trust and eventually contributed to the failure of a HNP experiment to train northern Haitian communities in mediating their differences peacefully.

United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH)

UNTMIH's mandate furthered Haitian police professionalism but was not absolute; all UN military personnel left Haiti in November 1997 upon expiration of the mission's mandate. To honor yet another President Prével request for continued international

⁴⁹ Michele Wucker, *Why the Cocks Fight: Dominicans, Haitians, and the Struggle for Hispaniola*. (New York: Hill and Wang, 1999), 238-239.

⁵⁰ Interview with Anthony LaFontaine by author, November 1997, Port-au-Prince, Haiti. Mr. LaFontaine was instrumental in recruiting Haitian police academy cadets.

⁵¹ United Nations General Assembly, "The Situation of Democracy and Human Rights in Haiti." New York: United Nations General Assembly Report A/52/687, 18 November 1997.

Getting Here From There

support, the UN Security Council passed UNSCR 1141 on 28 November 1997 and created the UN Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH), a force to serve for one year beginning on 30 December 1997. The mandate was later extended by UNSCR 1277 (30 November 1999) until 15 March 2000 to ensure a phased transition to another organization, the International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH). MIPONUH was authorized 300 civilian police personnel from Argentina, Benin, Canada, France, India, Mali, Niger, Senegal, Togo, Tunisia, and the U.S. and was tasked to further assist the Haitian government in its continuing efforts to professionalize the national police.⁵² As of 12 February 1998, 285 police officers and a special ninety-man police unit were in country, headed by Colonel Claude Grude of France.

Soon after MIPONUH's arrival, President Préval praised the HNP in a February 1998 speech. While violence, banditry, and drug trafficking continued to mar the official record, the national police had become less dependent upon their foreign mentors for assistance. This was due in part to eliminating unsuitable officers and placing more competent ones in positions of authority while simultaneously improving police coverage throughout the country. Yet, police-driven human rights abuses continued and policemen continued to arrest Haitians on grounds of subversion against the State, an indicator that free speech was not yet a universally accepted democratic value.

Part of the problem was that the HNP were city-based for resource purposes, which in turn led to outbreaks of lawlessness and vigilantism in the countryside where the police had little to no presence. In an effort to extend police coverage to outlying areas, President Préval suggested that a rural police force be created. The proposal soon elicited numerous complaints from government officials due to concerns that the rural police would be less qualified than the national police, paid less, and be subjected to local political pressures more intense than within the more developed cities. The proposal stalled due to political and financial constraints, yet such discourse demonstrated that the government recognized a security problem and sought a solution to it.

In spite of Haiti's political gridlock, the national police showed major improvement by fall 1998. Efforts continued to clear away corrupt leaders such as the director of the *Police Judiciaire*, who resigned and was later prosecuted under government defamation charges. When compared with previous years, fewer violent incidents between Haitians and their police forces occurred. Still, detainee abuses continued, as well as police beatings of protestors in Cabaret, Cite Soleil, Ile de la Tortue, and Ganthier that led to angry crowds besieging police stations. International policemen found themselves mediating strained civil relations between an enraged citizenry seeking retribution and local law enforcement.

By late November 1998, the UN found the stalemated political conditions in Haiti a risk for peace and development, so much so that MIPONUH's charter was extended for

⁵² United Nations Security Council, "Resolution 1141." New York: United Nations Security Council Resolution 1141, 28 November 1997.

Getting Here From There

an additional year.⁵³ The extension paid some dividends by early 1999, for the HNP displayed some often remarkable professionalism in the face of numerous demonstrations while enduring a continued political crisis and several incidents where heavily armed criminals broke the law. One indicator of the growing competency of the police was marked by a decrease in shooting incidents: fifty-nine in 1996, thirty-one in 1998 and three in early 1999.⁵⁴ However, many incidents occurred where the local police officials showed reluctance to punish officers who took part in citizen beatings or other forms of illicit behavior. Again, Haitian culture played a role, for many local policemen refused to take action against one of their own out of fear of reprisal by the particular officer's family.⁵⁵ In a society where familial ties are stronger than national agendas, apprehension over revenge can be a power unto itself.

Despite MIPONUH and HNP efforts, political violence continued in Haiti's streets. On 11 January 1999, President Préval broadcast a speech to the nation that declared the end of terms for Deputies, 1/3 of the Senators, and all local authorities. Citing Haitian law, Préval was unable to dissolve Parliament or extend its mandate, calling upon all Haitians to find a solution to the problem. Taking emergency measures, the Council of Ministers froze bank accounts and cancelled diplomatic passports in what many political parties interpreted as a coup. In the wake of such measures, Préval's sister and a personal secretary were seriously wounded in an assassination attempt; the automobile driver was killed. In spite of such security setbacks, MIPONUH policemen continued weekly training on police administration, arrest procedures, community relations, crowd control, and report writing, among other subjects.⁵⁶

Despite continuous training efforts, MIPONUH members and Haitian police were unable to prevent the politically motivated violence endemic to Haitian society. On 20 April 1999, a member of the *Lavalas Family*-associated group *Jeunesse Pouvoir Populaire*, was killed, allegedly by Haitian policemen. Two days later, several deputies of the *Organisation du Peuple en Lutte*, (Organization of People in Struggle or OPL), sought refuge in the Chilean Embassy after threats were made against their lives and property. They subsequently left the country but these incidents continued a pattern of violence against political figures that local law enforcement alone was powerless to prevent. The events were certainly inauspicious as Colonel George Gabbardo of France assumed command of the force.

By 30 November 1999, the security situation in Haiti became more unstable, with frequent incidents of violence, robbery, and civil unrest. Yet, the UN Security Council believed that sufficient progress had been made to extend MIPONUH until 15 March 2000 under UNSCR 1277 with the intent of transitioning to yet another headquarters, the

⁵³ United Nations Security Council, "Resolution 1212." New York: United Nations Security Council Resolution 1212, 25 November 1998.

⁵⁴ United Nations General Assembly, "The Situation of Democracy and Human Rights in Haiti." New York: United Nations General Assembly Report A/53/950, 10 May 1999.

⁵⁵ LaFontaine interview.

⁵⁶ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/1999/181, 19 February 1999.

Getting Here From There

International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH). Under UNSCR Resolution A/54/193, a phased transition from MIPONUH to MICAH was envisioned, with in-place officers gradually relinquishing responsibility for assisting the HNP to the new international support mission.

Haitian realities soon marred this planned changeover. With national elections scheduled for November 2000, the winter of 1999-2000 saw continued outbreaks of violence. In December 1999, politically-motivated arson was blamed for the burning of several homes in Jeremie. A fourteen-year-old boy was killed on 11 January 2000 when a mob in Fort Liberte attempted to free and then lynch a police-held prisoner.⁵⁷ Yet, despite these outbreaks of violence, plans to remove MIPONUH's law enforcement became finalized and force withdrawal occurred on 15 March.

International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH)

MICAH's one-year mandate consisted of building upon the mixed results of previous UN force missions and MICIVIH in the further promotion of human rights in Haiti. Specifically, the support mission was to "reinforce [the] institutional effectiveness of Haitian police and judiciary, and to coordinate and facilitate international dialogue with Haiti's political and social leaders." With assistance as the primary mission, MICAH consisted of eighty non-uniformed UN technical advisers advising the Haitian government in the areas of policing, justice, and human rights. Participating countries included Argentina, Benin, Canada, France, India, Mali, Niger, Senegal, Togo, Tunisia, and the U.S.

Under MICAH's mission term, the security situation in Haiti eroded significantly. Much of the turmoil was due to a year dominated by numerous elections, to include local and parliamentary polls on 21 May, additional voting through August, and presidential and partial senatorial contests planned for November and December 2000. Complicating matters was a non-functioning parliament since President Préval dissolved it in January 1999. By 2000, political stagnation had generated tremendous international pressure upon the Haitian government and the termination of multilateral funding totaling U.S. \$500 million.

Despite the international community's efforts to affect police work in a positive fashion, Haiti's propensity for political violence continued throughout 2000. Human Rights Watch recorded at least seventy cases of murder, intimidation, beatings, and assorted thuggery between January and June. Haiti's well respected journalist Jean Dominique was one such victim, shot to death along with security guard Jean-Claude Louissant on 3 April. Criminals stole and burned election ballots after the 21 May elections in several districts, forcing election workers to tally votes in police stations to avoid intimidation. When open ballot boxes and their spilled contents littered Haiti's

⁵⁷ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti." New York: United Nations Security Council Report S/2000/150, 25 February 2000.

Getting Here From There

streets the following day, the government undertook no serious investigation and cries of fraud were soon raised among the international and domestic communities.⁵⁸

Public outcry against the police also increased. Many members of Haiti's law enforcement community continued to side with the party in power and either participated in the beatings of opposition members or failed to intervene when witnessing such episodes. Of note was that inappropriate Haitian police behavior continued despite 673 police officers having been dismissed for wrongdoing between 1995 and 1999. Even the threat of job dismissal had little influence over police conduct in a society where fear of retribution and family intrigue are imbedded into the cultural fabric.

In November 2000, with multinational presence having succeeded in some areas and failed in others, U.N. Secretary-General Kofi Annan recommended against renewing MICAH's mandate. Annan remarked, "Haiti's political and electoral crisis has deepened, polarizing its political class and civil society," conditions unsuitable for the international organization to function successfully. In an exclamation point to Annan's statement, seven bombs exploded in Port-Au-Prince on 22 November, killing a young boy and injuring fourteen people. MICAH's mandate ended on 6 February 2001, coinciding with the end of the Préval administration and Aristide's subsequent return to office the next day.⁵⁹

Multinational Interim Force (MIF)

On 7 February 2001, Aristide returned to the presidency with promises of national reforms and new schools, roads, electrical systems, and an independent judicial court.⁶⁰ Yet, the Haitian security situation continued to worsen even with the numerous multinational military and civilian missions that had attempted to alter police practices since 1994. Between 2002 and early 2004, Haiti's security situation reflected a frontier, not a nation-state, with numerous cases of murder, intimidation, bombings, and the fleeing of refugees. While many of the incidents were related to criminal activity, political violence also was prevalent. The police were either unwilling or unable to handle such situations; on 14 November 2003 a number of law enforcement officials were swept away by a crowd of rock-throwing protestors at an anti-Aristide demonstration.

In February 2004, in the face of increased shootings and beatings by the police and thugs attributed to Aristide and others, the United States and France exerted pressure upon the UN to act. With Aristide reluctantly fleeing the country and under UNSCR 1529, 29 February 2004, the UN authorized the deployment of a Chapter VII Multinational Interim Force for up to three months to contribute toward security and stability in support of interim Haitian President Alexandre's request for international

⁵⁸ Human Rights Watch, "World Report 2001," [report online] accessed 7 December 2004; available from <http://www.hrw.org/wr2k1/americas/haiti.html>.

⁵⁹ British Broadcast Corporation, "UN Mission in Haiti 'To End'," [article online] accessed 8 December 2004; available from <http://www.globalpolicy.org/security/issues/general/2000/haiti.htm>.

⁶⁰ "Aristide Picks Premier for an 'Open Door Government'." *Haiti Progrès*, 14-20 February 2001.

Getting Here From There

assistance. On 1 June 2004, the force transitioned to MINUSTAH, as authorized by UNSCR 1542.

Conclusions

In exploring 200 hundred years of Haitian history, this study sought to shed additional light upon the role of multinational force in assisting the Haitian government and its transition to democracy. In answering the question “How did Haitian’s security situation evolve into its present situation?,” Haiti’s current political and social instability go back at least 200 years. While Haitian’s espouse Republican government, actual practice deviates from that reality. This circumstance does not bode well for building democracy in Haiti, where the lack of a concept of power-sharing for the betterment of society is a major obstacle to institutionalizing democracy.

Haitian culture is thus a major hindrance to democratic reform, particularly in implementing law enforcement to create a secure and stable environment. In Haitian society, two levels of public violence affect stability and security: “routine” criminal activity and politically-motivated action. Although routine criminal activity slowed to nuisance levels between 1994 and 2004, culturally imbedded societal practices surfaced within HNP behavior. Law enforcement’s decision-making was weighed against the possibility of revenge or vigilantism by the arrestee’s family. Moreover, eradicating political violence in Haiti is impossible without altering cultural values. As long as Haitians believe that intimidating or killing political figures is an effective way to force governmental and social change, it will continue.

In answering “How effective has multinational force been in assisting the government of Haiti in its quest for democracy?,” true effectiveness in that troubled country means that no further multinational intervention is required. Since the Haitian government has yet to implement and sustain democracy under the rule of law, multinational force did little to bring permanent change to Haitian society from 1995-2004. As this study suggests, multinational forces only assisted in the transformation process with UN and other international groups working with the Haitian government across a broad band of issues at many levels.

Unfortunately, international forces have made little headway in stopping political violence, for that has not been the focus, as the UN has pointed out. For example, a Secretary General report notes in the case of MIPONUH that the force trained the police in border police operations, crowd control, and first aid, as well as community policing, maintaining law and order, fighting capital crimes and drug trafficking, and reinforcing police administration and logistics.⁶¹ Yet, the missions did not seek to directly educate the Haitian people that political violence is not a legitimate means for change. The question remains: Should the UN or other foreign agencies proceed in this direction? Given the Haitian people’s tendency to shun foreign advice, this approach does not seem likely to succeed.

⁶¹ United Nations, “Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti.” New York: United Nations report s/2000/150, 25 February 2000.

Getting Here From There

Education, however, has at times proven to be an effective tool in furthering democracy by force. Unfortunately, the two most significant cases of this are post-World War II Germany and Japan, countries that were conquered and then occupied by outside forces that still linger there today. According to some experts, building democratic institutions in those occupied countries also depended upon high literacy rates, industrialization, and unconditional surrender, in addition to a respect for mass education. Unfortunately, Haiti lacks all of these components. Thus, an unconquered Haiti is more of a peacekeeping experiment where the government allows a foreign presence to assist in establishing democracy by invitation, not by force.

Multinational force effectiveness has been limited by two additional factors, Haiti's propensity for lawlessness and the ad hoc nature of the multinational forces. Where a very volatile situation periodically displays stability, progress is still far below what is expected of western-oriented governments. Corruption can only be blamed for part of this problem, for time and resources are also a factor. It is helpful to remember that the U.S. formed professional law enforcement agencies in the 19th century but it took decades to professionalize the thugs that constituted many police forces. U.S. law enforcement agencies still suffer from corruption, but politically motivated killings by such officials is atypical. Haiti cannot make the same claims. As far as the multinational forces are concerned, they were mostly unplanned and the continuous rotations impeded mission performance. UNMIH, with its dedicated headquarters training prior to mission assumption, was the exception and lead nations undertaking future missions should consider similar practice.

While stability and security missions dominate the role of multinational forces in Haiti, the various rotations address only the symptoms of social disorder but not the cause. Between 1995 and 2004, Haitian stability and security proved to be temporary in nature, given that yet another UN force is in that country as of this study. Law enforcement is necessary but so is cultural overhaul through education, a crucial necessity for building legitimate institutions that care for the needs of the people. To have social order, people must believe in their system of government and society and for Haitians that means confidence from results, not promises. Until human rights are guaranteed and enforced by an incorruptible government dedicated to making life better for all, Haiti's stability and security will remain problematic no matter how many rotations of UN or other forces occur.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)

Joseph Napoli

COL Joe Napoli is currently attending the Army War College. He has served with the 101st Airborne Division, 2nd Infantry Division, 82nd Airborne Division and at the Joint Readiness Training Center at Ft. Polk. Additionally he was assigned at the United Nations in New York and Military Group in Venezuela. His latest assignment was as Special Assistant to the Commander and Chief of the Commander's Action Group at U.S. Southern Command. Col Napoli is a graduate of the U.S. Military Academy and has a graduate degree from Columbia University.

[\[Back \]](#)

The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)

Joseph Napoli
U.S. Army

Haiti is clearly unable to sort itself out, and the effect of leaving it alone would be continued worsening chaos. Our globalized world cannot afford such a political vacuum, whether in the mountains of Afghanistan or on the very doorstep of the sole remaining superpower.

—Kofi A. Annan, Secretary General of the United Nations

Only ten years after the United States last intervened in Haiti to reinstall President Jean Bertrand Aristide, on February 29, 2004, U.S. military forces once again entered Haiti to stabilize the country after President Aristide was forced to flee as violence and demonstrations against him gripped the country. Unlike the 20,000 troops, significant resources, and ambitious objectives of Operation Uphold Democracy in 1994, the recent intervention (Operation Secure Tomorrow) was executed with a much smaller force and more limited United States government goals, objectives, and expectations. Reflecting significant changes in the international security environment since 1994, the U.S. government did not devote large quantities of U.S. soldiers and resources on a crisis deemed unrelated to the War on Terror. Instead, the U.S. led an intervention for a very brief period while it enlisted the support of, and relied upon the countries in this hemisphere to invest in and determine Haiti's long-term future. While the U.S. commanded and dominated the U.N. mission after the 1994 intervention, only four U.S. servicemen remained with U.N. forces after the 2004 intervention.

Although it was U.S.-led, Operation Secure Tomorrow emerged as a coalition effort with rapid contributions from France, Canada and Chile. Equally significant was the quick decision by Brazil to lead the follow-on U.N. stabilization mission under Chapter VII of the U.N. Charter and the successful transfer of responsibility of the Multinational Interim Force (MIF) to the U.N. force, dominated in leadership and contributions by nations from this hemisphere other than the United States. The response by countries in this hemisphere relieved the U.S. of the need to tie up precious forces and resources as the country's focus remained on the wars in Iraq and Afghanistan. This is a positive indication that other countries in the region are willing to make strong commitments to resolve crises in the hemisphere. Hence, lost in the difficult and very complex efforts to stabilize Haiti, is the subtle sign that significant progress has been made for the region to

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

collectively deal with complicated future threats and crises, not necessarily led and dominated by the U.S.

This paper will analyze the events leading to the U.S. decision to intervene and the rationale to limit U.S. objectives and participation. It will then examine the planning, organization, objectives, and effectiveness of the Multinational Interim Force (MIF) and the smooth transfer of responsibility to the U.N. stabilization force. The paper will conclude with recommendations on how the U.S. may build upon and strengthen the demonstrated capacity for future collective security operations for Latin America and the Caribbean.

THE ROAD TO ANOTHER INTERVENTION

Haiti is inextricably linked to the United States by proximity, history, and demographics. Political, economic and social disorder has prompted U.S. military intervention three times within the last 100 years. In 1915 the U.S. intervened to quell political and economic turmoil and governed Haiti for 19 years until 1939. In 1994 the U.S. restored Haiti's democratically elected government following a military takeover three years prior. Forces remained for six years until the disestablishment of the U.S. Support Group Haiti in 2000. Unlike 1994 when the Clinton Administration deliberately planned on intervening in Haiti to restore President Aristide, the Bush Administration was compelled to action by a rapid escalation of violence and unrest. Up to that point, the Bush Administration largely consigned resolving Haiti's problems to working within the Organization of American States (OAS) framework.

The decision and magnitude of the February 2004 intervention in Haiti was heavily influenced by the U.S. focus on the War on Terror and its commitments throughout the world in that effort, most significantly in Iraq and Afghanistan. The recognition that to move Haiti forward, a considerable, persistent, long-term involvement would be needed was something the U.S. government was not willing to undertake while its focus was elsewhere.¹ Additionally, the gradual yet ultimate failure of the substantial U.S. and United Nations intervention in 1994 to improve conditions and reverse Haiti's history of political violence, human rights violations, endemic poverty and human misery weighed heavily on the minds of decision makers. Consequently, the decision was made to intervene with a small force to achieve narrow and limited objectives to stabilize the country, while pushing the U.N. and countries within the hemisphere to deal with Haiti's long-term future.

The U.S. government faced three possible options as the political crisis and violence in Haiti escalated and intervention became inevitable in early 2004. The essence of deciding on an option was timing intervention to support Aristide or allowing events to force Aristide to depart. According to Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Roger Noriega: "We had to make a decision whether we were going

¹ Kofi A. Annan, "In Haiti for the Long Haul," *Wall Street Journal*, 16 March 2004, A20. This article sums up the view of a long-term requirement to resolve Haiti's historical problems.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

to put American lives at risk, knowing what we know about President Aristide, and expect that he would be able to make the most of that opportunity to govern effectively and honestly, nonviolently.”² Thus, the options included supporting and perpetuating Aristide in office; forcibly removing Aristide; or waiting for an opportunity for Aristide to either leave or be forced out of office with the hope that another era of ending Haiti’s troubled history could take place. The first option - to intervene early to stabilize the country and protect President Aristide - was pushed by many members in Congress, the Caribbean Community (CARICOM), and by Aristide himself. However, after four years of political impasse in Haiti as democratic and human rights conditions worsened, coupled with increasing use of mob violence, politicization of the Haitian National Police (HNP) and a poor record on stemming drug trafficking, the Administration no longer viewed progress as possible under Aristide. Consequently, the decision was made “...not to put American lives at risk for the sole purpose of buying Aristide more time to perpetuate such policies.”³

Tired of Aristide and with no enthusiasm for intervening to protect him, a second option was to forcibly remove Aristide. This however, would have met wide-scale national and international condemnation, and exacerbated election-year politics already focusing on the U.S. decision to intervene in Iraq. Additionally, this option precluded a limited U.S. intervention. It gave the U.S. the responsibility and inherent commitment of resolving the crisis between Aristide’s supporters and opponents, and would force the U.S. into a major nation-building role. Complicating matters would be limited if any hemispheric support. A U.S. intervention to remove Aristide would rule out legitimacy in the eyes of Latin America and Caribbean countries and consequently the support of the Organization of American States (OAS) and the hemisphere’s militaries and resources for longer term stabilization in Haiti - a critical condition of any U.S. involvement in Haiti.

The option taken instead was to use forceful and hard-line diplomacy and statements by key officials in the administration to press Aristide to resign to avoid further violence and bloodshed. Simultaneously, the U.S. prepared a small force to stabilize the country while enlisting the support of nations within the hemisphere to take responsibility for Haiti’s future in the long run. Evidence of the evolution of the policy became clearer as events unfolded and the administration’s rhetoric gradually changed.

PRECURSORS

For the remainder of the decade following the 1994 intervention, Haiti received an extraordinary degree of U.S. policy attention and resources in an attempt to strengthen democratic institutions, alleviate poverty, and stem illegal migration and drug trafficking. The peaceful transfer of the presidency following elections in 1995 provided hope for

² Roger F. Noriega, U.S. Department of State, interview by Chris Bury, *Nightline*, Washington, D.C., 1 March 2004; available from <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/30143.htm>>; Internet; accessed 31 January 2005.

³ Sue M. Cobb, U.S. Ambassador to Jamaica, *What Happened in Haiti*, 5 March 2004, 3; available from <http://trinidad.usembassy.gov/trinidad/What_Happened_in_Haiti.html>; Internet; accessed 31 January 2005.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

Haiti's future. However, a combination of the international community's failure to follow through on its long-term commitment for Haiti's future and the inability of Aristide and other Haitian political leaders to reconcile differences and take the necessary steps to build democratic institutions, improve economic conditions, and enforce the rule of law loomed on the dark horizon. Following the flawed parliamentary elections and meaningless presidential election in 2000 bringing Aristide back to power, the political system in Haiti essentially collapsed, a political impasse ensued, and international assistance concomitantly receded. The hope that Haiti would emerge as a modern democratic society, respectful of human rights and the rule of law, and raise itself from being the poorest country in the hemisphere and one of the poorest in the world, faded as the country was marked by ever increasing demagoguery, lawlessness, impunity, and rampant drug trafficking. For Haiti watchers, it became a matter of "when" and not "if" intervention would again be necessary.

Diplomatic efforts to resolve the political impasse and avoid another repeat of history proved futile. After condemning the 2000 elections, the Organization of American States (OAS) was ineffective in negotiating a political solution between President Aristide and his opponents. The U.N. pulled its mission out in 2001, lamenting that it had no governmental institutions with which to work. The Caribbean Community's (CARICOM) plan of action also failed.

U.S. RELATIONS WITH HAITI

Following the 2000 elections, the Clinton Administration stopped providing assistance directly to the Haitian government until the problems of the elections were addressed. Nevertheless, the U.S. government remained Haiti's largest bilateral aid donor focusing mainly on humanitarian and economic assistance through non-governmental organizations (NGOs) and worked towards a political solution with the OAS and CARICOM.⁴ Meanwhile, Haiti emerged as a major transshipment point for cocaine being transported from South America to the U.S. with either direct involvement or complicity by Haitian government officials.⁵ The U.S. government consequently decertified Haiti in 2001 for its lack of effort in countering drug trafficking. Relations with Haiti were further reduced and assistance became more targeted and restrictive. U.S. military and security assistance programs and engagement activities were curtailed and assistance was limited to the Haitian Coast Guard since it was the only security institution that remained professional, had not been politicized, and remained relatively corruption free.

The Bush Administration's Haiti policy focused on four areas. The first was implementing the 2002 Organization of American States Resolution 822, to resolve the political impasse, eventually leading to free and fair elections. Second was providing

⁴ Marc Grossman, *U.S. Policy towards Haiti*. Testimony presented to the Senate Foreign Relations Committee. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 15 July 2003, 1.

⁵ Maureen Taft-Morales, *Haiti: Developments and U.S. Policy since 1991 and Current Congressional Concerns* (Washington, D.C.: Library of Congress, Congressional Research Service, 1 December 2004), 17.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

targeted humanitarian aid and assistance to meet the Haitian people's needs. Third was reducing the flow of illegal narcotics through Haiti to the U.S. The fourth was reducing illegal migration to the U.S. and more importantly avoiding a mass migration to the U.S. triggered by political events or ambiguous U.S. policy regarding migration.⁶ With the administration's focus on the War on Terror, resources for events in the hemisphere waned. Thus, although Haiti was increasingly isolated from the world community and spiraling towards a failed state, the administration placed responsibility for solving Haiti's troubles on the OAS.

ESCALATION OF VIOLENCE

The opposition movement's ability to unify many of its elements and demand the resignation of President Aristide in late 2003 proved to be the trigger to the recent crisis.⁷ However, the state of affairs compelling intervention proceeded quickly in early 2004 as the government rapidly collapsed and the country was terrorized by a few hundred armed thugs and gangs.⁸ In a three-week period, the opposition groups rode a wave of public discontent, were able to easily defeat the ineffective Haitian National Police, capture key towns and villages around the capital of Port-au-Prince, and force President Aristide to flee as they threatened to enter the capital.

The opposition gangs consisted primarily of former military members and other thugs led by former Police Chief Guy Phillipe and Louis Chamblain, both notorious for attempted coups, death squads, violence, and murder. In Haiti's environment of lawlessness, impunity and drug trafficking they had easy access to arms and had no real political agenda, except to force Aristide out. On the other side, Aristide created, armed, and directed the "chimeres" - gangs loyal to him to intimidate and protect him from the opposition. The politicization, rampant corruption, and lack of resources of the HNP made them an ineffective and undisciplined force incapable of preventing violence and restoring order.

In early February of 2004, events accelerated rapidly and violently. Anti-Aristide protests increased throughout the country and armed opposition gangs began taking control of cities in the North, most notably, Gonaives, Haiti's fourth largest city, on February 5th. Twelve Haitian National Police (HNP) were killed on February 12th in an attempt to retake the city. On February 17th, the police chief in the town of Hinche was murdered and the rest of his force fled. Violence had reached such a level that on February 18th, the U.S. Embassy evacuated non-essential personnel and their families.

⁶ Grossman, 2.

⁷ Kofi A. Annan, *Report of Secretary General on Haiti* (New York: United Nations, April 2004), 3.

⁸ Roger F. Noriega, *The Situation in Haiti*. Testimony presented to the Committee on International Relations. Washington, D.C. U.S. Department of State, 3 March 2004, 33, available from <http://commdocs.house.gov/committees/intlref/hfa92343.000/hfa02343_0.HTM>; Internet; accessed 4 January 2005.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

On February 23rd Cap Haitien, Haiti's second largest city, fell to opposition groups. A multinational team from the U.S., France, OAS, and CARICOM traveled to Haiti with a power sharing plan to resolve the crisis and end the violence.⁹ Fully aware that his hold on power was diminishing rapidly, Aristide agreed to the proposal and called for an international force to intervene and restore order. However, emboldened by their success, the opposition refused. At the U.S. Embassy's request, a Fleet Antiterrorism Security Team (FAST) of approximately 50 personnel deployed to augment protection of the U.S. Embassy and other key U.S. facilities. Statements made by U.S. officials began blaming Aristide for the current crisis and called on him to do what was best for the country, implying that he needed to step down. This was a significant change in tone from previous announcements, which placed blame on both sides and called for an end to the violence.

As the opposition began to move towards the capital of Port-au-Prince, pro-Aristide gangs began to set up blockades throughout the city and looting and violence became rampant. Nearly a hundred Haitians had been brutally killed since the violence began. By February 27th, Aristide's hold on power was teetering and rumors were rampant that he would resign. However, Aristide continued to posture, hoping that an international force would arrive. As Port-au-Prince braced for a bloodbath and with a humanitarian crisis on the verge of unfolding, demands for intervention increased within the U.S. and internationally. Members of the U.S. Congress criticized the administration's inaction and called for U.S. unilateral or multilateral intervention, as did editorials in major newspapers.¹⁰ The U.S. and France became increasingly active in trying to resolve the crisis.

The U.N. Security Council met on February 26th and endorsed the CARICOM/OAS power-sharing plan to resolve the crisis, while committing to studying an international force to support a political settlement.¹¹ The French government publicly called for President Aristide to leave and along with CARICOM called for a peacekeeping force to be inserted to stabilize the violence.¹² Not wanting to intervene to perpetuate Aristide and perhaps seeing an opportunity for his leaving office, the administration instead ramped up its rhetoric to pressure Aristide to resign, stating on February 28th that

⁹ Southern Command, *Joint After Action Report Operation Secure Tomorrow* (Miami: Multinational Interim Force Coordination Center, United States Southern Command, 2004), 6.

¹⁰ Robert Graham, United States Senator, *Crisis in Haiti*, Remarks on the Floor of the U.S. Senate, 24 February 2004, available from: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r108:1/temp/r108hzUvya:e0>>; Internet; accessed, 31 January 2005.

¹¹ United Nations Security Council, *Statement by the President of the Security Council*, 26 February 2004, available from <<http://daccessdds.un.org/doc/indoc/gen/no4/252/10/pdf/no425210.pdf>>; Internet: accessed 16 February 2005.

¹² Joint After Action Report, 6.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

“...his failure to adhere to democratic principles has contributed to the deep polarization and violent unrest that we are witnessing in Haiti today.”¹³

At the same time, crisis planning by the U.S. began in earnest. United States Southern Command (SOUTHCOM) worked on plans in case of a mass migration from the violence and began assessing options and possible forces if an intervention was ordered.¹⁴ Informal calls to potential troop contributors in the hemisphere were initiated, to facilitate the rapid response of countries if needed. Within Latin America, Chile provided an almost immediate commitment. Other countries cited the lack of resources and political constraints for immediate response but gave positive indications for future commitments. Due mostly to rough sea states, few Haitians fled the country by boat. Nevertheless, determined to avoid a mass migration crisis, those that chanced the seas and were picked up the U.S. Coast Guard (USCG) were quickly repatriated to Haiti. The direct repatriation efforts were well-planned and coordinated to maximize the deterrent effect on Haitians contemplating migration.

With Guy Phillippe threatening Port-au-Prince, amid escalating violence and rampant looting, early on the morning of February 29th, President Aristide determined that he could no longer hold on to power and requested U.S. assistance to depart the country. In his resignation letter, President Aristide indicated he was departing to prevent massive bloodshed and casualties.¹⁵ Later accusations by Aristide that he was kidnapped by U.S. forces were unfounded. Through constitutional succession, the President of the Supreme Court, Boniface Alexander, assumed the Presidency and immediately requested a U.N. force to stabilize the country.

During the evening of February 29th, the U.N. Security Council passed resolution 1529, authorizing a Multinational Interim Force (MIF) to stabilize the country for 90 days and prepare conditions for a follow-on U.N. Stabilization Force. The U.S., France, Chile, and Canada made commitments for troops. Later that evening, the first elements of the U.S. Air Contingency Marine Air Ground Task Force (MAGTF) began arriving in Port-au-Prince. On March 1st French forces began arriving and on March 2nd the Chilean contingent and Canadian soldiers began arriving. On March 9th, Combined Joint Task Force Haiti (CJTF-Haiti), consisting of the U.S., French, Canadian, and Chilean forces stood up under the command of U.S. Marine Brigadier General Ronald Coleman with a French Colonel as the Deputy Commander. The force would eventually reach a total of 3700 personnel, with 2000 from the U.S., 900 from France, 330 from Chile and 530 from Canada. The MIF transferred responsibility to the follow-on U.N. force led by Brazil on June 25th. The U.N. security force currently has 20 contributing nations with 12 from this hemisphere.¹⁶ Only four U.S. service members are part of the current U.N. force.

¹³ Taft-Morales, 7.

¹⁴ Joint After Action Report, 7.

¹⁵ Cobb, 2.

¹⁶ United Nations Department of Peacekeeping Operations. *Facts and Figures: Contributors* (New York: United Nations February 2005), available from <<http://www.un.org/Depts/dpkp/contributions>>; Internet; accessed 11 February 2005.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

UNITED STATES OBJECTIVES

Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Roger Noriega, outlined the U.S. government's objectives for the intervention, which included stabilizing the security situation, providing emergency humanitarian assistance, promoting the formation of an independent government, restoring the rule of law, and encouraging steps to improve Haiti's dire economic conditions.¹⁷ However, the administration made it clear early on that the size of the U.S. force, along with these goals and objectives, would be limited.¹⁸ The administration viewed Haiti as a hemispheric and not strictly a U.S. problem. Therefore, the position was that other countries in the hemisphere should assist with Haiti, as the U.S. focused on worldwide events and commitments.¹⁹ Secretary of Defense Donald Rumsfeld made this apparent on March 1, 2004, the day after the U.S. deployed forces, when he stated "...we are already working to establish a U.N. force that will take over for the interim force...Indeed the leadership of the interim force might very well pass even before the U.N. force arrives."²⁰ Mr. Rumsfeld emphasized that the Department of Defense (DOD) had been working to improve the capabilities of the region's militaries to conduct peacekeeping and stability operations and thought it therefore appropriate to pass the mission off to other hemispheric countries.²¹ Clearly limiting the MIF's mission and perhaps to lower the international community's expectations, Mr. Rumsfeld publicly envisioned a U.S. force size of 2000 personnel.²²

General James T. Hill, Commander of U.S. Southern Command, whose command the MIF came under, indicated that the military objectives were to secure critical sites in Port-au-Prince to contribute to a more stable environment; assist in delivering humanitarian assistance; protect U.S. citizens; and facilitate the repatriation of Haitian migrants interdicted at sea.²³ The size of forces provided, along with the expected duration of only 90 days, forced the MIF to restrict its initial planning to securing Port-au-Prince and key northern cities. Forces were not available to place throughout the country; therefore planners had to determine which cities, towns and infrastructure were most critical to temporarily stabilize Haiti until the larger U.N. force would arrive. Planning for the operation was therefore constrained by limited objectives, limited forces, and a clear signal that U.S. participation would be brief and passed off to other countries as soon as possible.

¹⁷ Noriega, 17.

¹⁸ Donald Rumsfeld, Secretary of Defense. *DOD News Briefing Transcript*. (Washington, D.C.: United States Defense Department, 1 March 2004), available from <<http://www.pentagon.mil/transcripts/2004/tr20040310-secdeff0501.html>>; Internet; accessed 4 January 2005, 2.

¹⁹ *Ibid.*, 2.

²⁰ *Ibid.* 1.

²¹ *Ibid.*, 2.

²² *Ibid.*, 3.

²³ James T. Hill, GEN U.S. Army. *Press Availability on Haiti News Transcript*. (Washington, D.C.: United States Defense Department, 10 March, 2004), available from <http://www.pentagon.mil/transcripts/2004/tr20040310-0526.html>>; Internet; accessed 4 January 2005, 2.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

DESIGN AND PLANNING OF THE MULTINATIONAL INTERIM FORCE

The design and planning of the MIF was done primarily at U.S. Southern Command with guidance from the Department of Defense (DOD) and the Joint Staff on the limited mission, scope and size of the force. The early involvement of coalition partners, U.S. interagency actors, and U.N. planners was key to smoothly and effectively deploying the MIF, stabilizing key portions of the country, and transitioning to the U.N. in accordance with UNSCR 1542 adopted in April, authorizing the follow on U.N. stabilization force (MINUSTAH).

Critical to organizing the multinational force mission, objectives, organization and employment of its forces, was the immediate establishment of a MIF-Haiti-Coordination Center at SOUTHCOM Headquarters, where members of the U.S. interagency community, coalition partners, and representatives to the follow-on U.N. Stabilization Force would meet and plan on a daily basis.²⁴ With the rapid escalation of the crisis and swift deployment of forces, this forum proved essential to identifying requirements, resolving and coordinating country specific issues, humanitarian aid, arriving forces, and facilitating communications between SOUTHCOM, CJTF-Haiti, the Department of Defense, the Department of State, coalition countries and the United Nations. Additionally, this group worked closely in identifying and coordinating potential contributors and capabilities to the follow-on U.N. force.

A Joint Interagency Planning Group (JIAPG) consisting of senior representatives from SOUTHCOM, DOD, the Department of Homeland Security, the Department of State, the U.S. Coast Guard, the U.S. Agency for International Development (USAID), the United Nations and coalition nations was convened. The JIAPG met on March 3-5 to plan and coordinate the initial efforts and again on April 29th to May 1st to plan and coordinate the transition to the U.N. Additionally, SOUTHCOM members participated in the Policy Coordination Committee meetings on Haiti chaired by the National Security Council and the Department of State and had frequent interaction with the U.N. Secretary General's assessment team which prepared the report to the Security Council to authorize the size and scope of the follow-on force. The successful integration of the interagency and coalition expertise expedited precise action and guidance for the deployed forces.

The employment of an experienced advanced party from the U.S. Southern Command Standing Joint Force Headquarters (SJFHQ) contributed to the early synergy of deployed forces at the optimal locations and led to the rapid activation of the CJTF.²⁵ Secretary of Defense Rumsfeld had previously directed the regional Combatant Commanders to establish SJFHQs within their commands to increase the ability to respond rapidly to global crisis to serve as the core of a Joint Task Force until it is fully staffed.

²⁴ Joint After Action Review, 7.

²⁵ Ibid., 8.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

The MIF was organized under a U.S. commander with a French Deputy Commander. Subordinate commands included a French infantry battalion with a support battalion and special operations forces; a Chilean infantry battalion; U.S. and Canadian Forces under one command consisting of Marine Air Ground Contingency Task Force 8 and a Canadian infantry company; a U.S. aviation force; a Canadian aviation force; and a maritime component under the command of the U.S. Coast Guard, a first for such operations. (Figure 1)

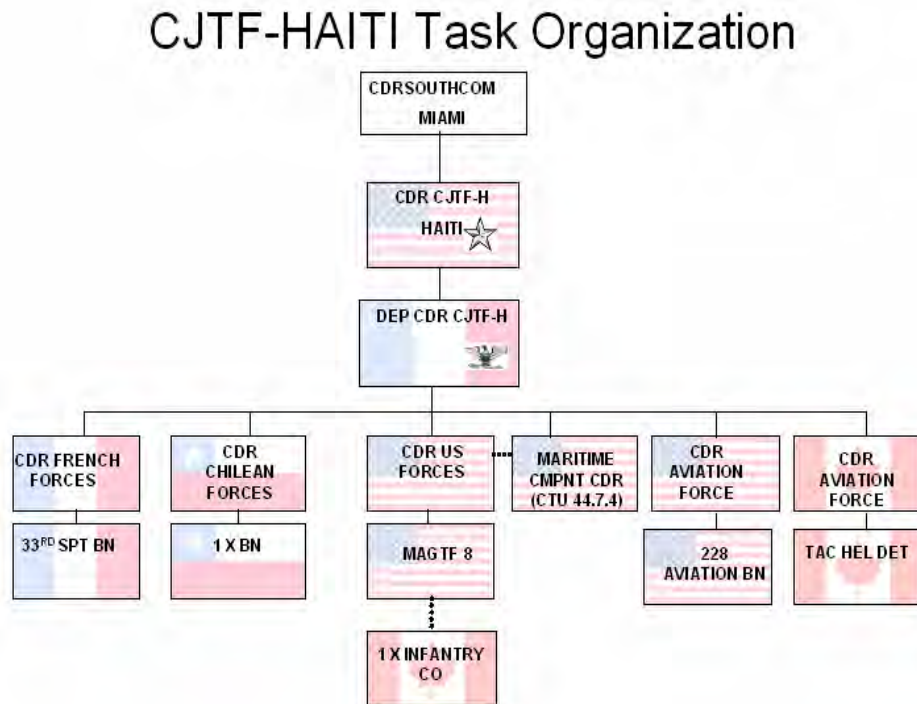


FIGURE 1

To avoid an expanded mission, initial directions given to Southern Command were to have U.S. forces remain in Port-au-Prince with the hope this would sufficiently stabilize the country until the U.N. stabilization force arrived. Unlike the 20,000 soldiers used in 1994, MIF planners grappled with being able to stabilize the country with a small force. Consequently, rather than wait for the full MIF force to arrive, as elements landed they immediately began patrolling and securing key sites in Port-au-Prince. MIF forces aggressively defused any violence and immediately established control in volatile areas. The Commander of U.S. forces met with Guy Philippe and bluntly warned him against interfering with the MIF and inciting future violence. MIF forces had sporadic incidents with both chimeres and rebel groups. By the end of the week Port-au-Prince was relatively calm, had generally returned to pre-crisis activity, with isolated looting and

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

gunfire versus widespread anarchy of the previous week, allowing President Alexander to begin assembling an interim government.²⁶

However, it was evident that stabilizing only Port-au-Prince would not be sufficient. Reporting and assessments from other parts of the country indicated that many cities, notably Cap Haitien and Gonaives, continued being run by gangs, with continued instability and violence. The French forces agreed therefore to deploy to the northern part of the country. On March 15th, the French began moving troops to Cap Haitien, Gonaives, St. Marc, Ft. Liberte, and Port de Paix. Without sufficient forces to move to the south, U.S. special operations forces and Canadian troops were used as a show of force and to establish a presence by conducting frequent assessment missions to cities and population centers, while elements of the Chilean force moved to Hinche to the east of Port-au-Prince. The remainder of U.S., Chilean and Canadian forces deployed throughout Port-au-Prince. (Figure 2)

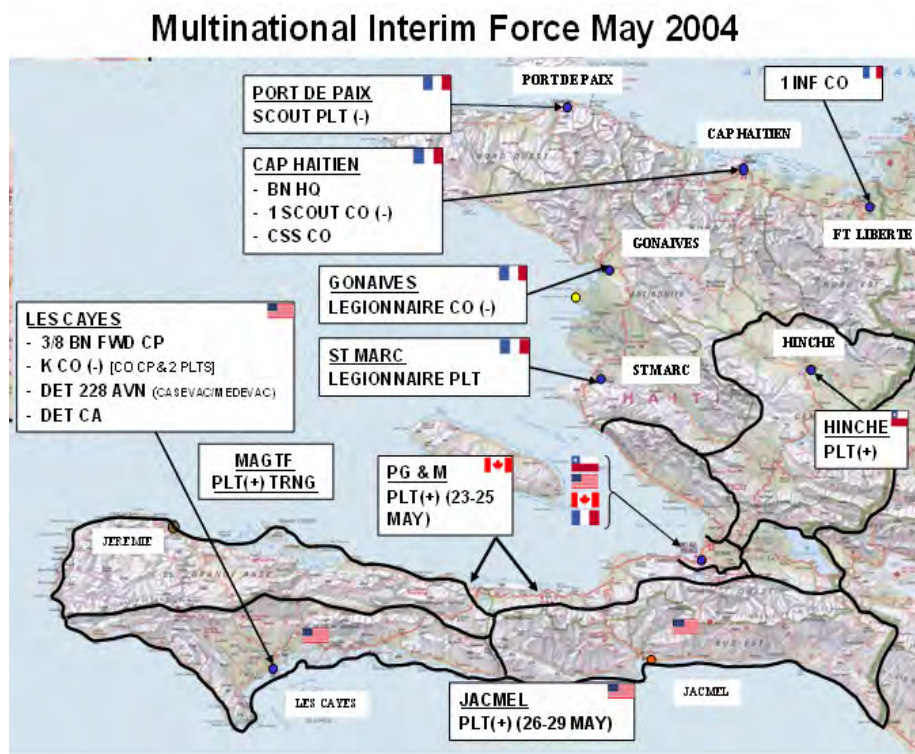


FIGURE 2

²⁶ Hill, 5.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

Although disarmament was not specified in the UNSCR 1529, or in planning guidance for the MIF, it was recognized that disarming the factions was necessary to establishing a secure environment. Consequently, MIF forces began disarming illegally armed Haitians and conducting operations with the HNP against known and suspected caches. Clearly, however, the MIF did not have the forces or resources to conduct wide-scale disarmament throughout the country.

TRANSITION TO THE UNITED NATIONS

The critical element for the MIF to transfer responsibility to the follow-on UN Force was the designation of a force lead and a UNSCR authorizing its deployment. Brazil gave early indications of its willingness to lead the follow-on effort and the Brazilian Foreign Minister confirmed this on March 23rd. Anticipating this commitment, the Brazilians began coordination with SOUTHCOM and CJTF-Haiti. On March 19th, a Brazilian reconnaissance element arrived in Haiti to gather information. On April 12th a Brazilian liaison team was stationed at SOUTHCOM and another contingent deployed to Haiti in advance of the anticipated UNSCR authorizing the follow-on force deployment. An Argentine liaison detachment also was stationed at SOUTHCOM to begin coordination as they awaited a formal commitment of forces to the follow-on force from their government. On April 30th, UNSCR 1542 was adopted establishing the follow-on UN force – the U.N. Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) under Chapter VII of the U.N. Charter. It included a military component of up to 6,700 military troops and established a transfer of authority date from the MIF to MINUSTAH of June 1st. A conference was held in Haiti from May 3 – 7 to plan the details on the deployment of U.N. forces and redeployment of U.S. and French forces. Brazilian, Argentine and Chilean representatives attended the meeting. Although the transfer of authority occurred on June 1st to MINUSTAH, the transfer of responsibility did not occur until June 25th due to a delay in the arrival of Brazilian forces. Countries committing forces to MINUSTAH were unable to provide them on time and troop levels actually dropped from 3700 MIF troops to 2000 MINUSTAH troops for a short period.²⁷ It took the U.N. until December to build troop strength to its authorized level of 6700 and only now (early 2005) is the mission becoming effective.

EFFECTIVENESS OF THE FORCES

Using the stated U.S. objectives and U.N. Security Council Resolution authorizing its deployment as a measure, the effectiveness of the MIF was clearly positive. During the 90 days following its deployment, the MIF curtailed the rampant violence and stabilized large portions of the country. The constitutional succession of Government was allowed to work, and an interim Prime Minister selected to begin the difficult task of bringing the factions together and putting together a government. The ports and airports were opened and humanitarian aid flowed again. Mass migration did not take place and even narcotics trafficking reduced. A smooth transition to the U.N. Stabilization Force was conducted within the designated timeframe.

²⁷ Joint After Action Review, 35.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

However, outside of areas where MIF forces were present, the situation was more problematic. Many towns and villages had no governmental institutions functioning and the HNP disintegrated, leaving control to armed gangs. The U.N. assessment team reported Haiti had "...calmed down with the MIF but restricted resources, geographic areas, limited disarmament activities constrained the ability to establish a secure and stable environment outside of its presence."²⁸ Unquestionably, with a larger force and greater commitments from other nations, the MIF could have been much more effective throughout the country.

On another level, the confidence and understanding between the U.S. and Latin American nations on conducting crisis response, operating together, and organizing forces and operations, were incalculable and perhaps the untold positive story of the 2004 intervention. Although the region's militaries often come together for exercises, they rarely come together to resolve crises. Political, historic, and cultural differences have generally precluded intervention in another country in the hemisphere, particularly when the U.S. was involved. However, the rapid response by Chile, the willingness of Brazil to lead the UN effort, and the contribution of troops to MINUSTAH should be viewed as a positive indication of the capability and interest of hemispheric countries to cooperate and operate in defusing crises, separating factions, and addressing threats. Also, the fact that MINUSTAH is under Chapter VII of the UN Charter cannot go unnoticed. Early indications from most countries that they would only participate under Chapter VI (traditional peacekeeping) and would not participate under Chapter VII (peace enforcement) proved wrong. However, it cannot be overlooked that most countries were unable, due to a lack of capability or resources, or unwilling due to political reasons, to be a part of the MIF during the immediate response to the Haitian crisis.

Additionally, it took much too long for many forces to deploy in support of MINUSTAH, allowing security conditions to worsen and violence to spike. The structural conditions that led to the violence compelling the intervention remain and the future of Haiti remains bleak. This, however, requires more than a military solution. The MIF avoided further violence, bloodshed and a humanitarian crisis. It remains to be seen whether the ten-year international commitment necessary to move Haiti forward according to U.N. Secretary General Kofi Annan will be realized, or if the "...cycle of poverty, violence and instability starts again."²⁹

The same observation made by the Commander of Operation Uphold Democracy holds true after Operation Secure Tomorrow ten years later.

The lesson of Haiti...is that while military forces have excelled in achieving military tasks such as establishing order, separating combatants, or safeguarding relief supplies, they are less effective in solving non-military problems rooted in persistent cultural, economic and political strife. In cases like Haiti, military forces can help create a secure environment in which to pursue lasting political and economic solutions – but they cannot achieve political outcomes by themselves. The burden still remains on statesmen and

²⁸ Annan, *Report of Secretary General on Haiti*, 7

²⁹ *Ibid.*, 2.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

the international community to pursue integrated approaches that enjoy a broad range of policy tools and processes to ensure long-term success.³⁰

RECOMMENDATIONS

Whether one agrees or not, the U.S. for the foreseeable future will be focused on the War on Terror. Concomitantly, U.S. attention and resources for this hemisphere will be limited. As the 2004 intervention in Haiti indicates, the U.S. is not willing to commit precious troops and resources unless its interests are directly threatened. Yet, the hemisphere faces significant problems from transnational threats, fledgling democracies, potentially catastrophic natural disasters, and endemic social, economic, and political problems in many countries. The potential and need for the region's countries to be prepared to respond to crises and improve their capacity for peacekeeping is therefore necessary. Haiti has proven that the hemisphere is willing to do so.

A first step is to improve the capability to respond quicker to crisis. This should be done through the OAS by establishing stand-by forces that countries commit to be used in crisis. The OAS has a standing group of experienced and talented senior military officers from throughout the hemisphere located at the Inter American Defense Board (IADB). This group can and must be energized. It wastes very talented officers doing mundane and anachronistic work, instead of focusing on threats to the region and making sound recommendations and judgments on how collectively to address them. The IADB should continuously study and identify requirements and capabilities needed to respond to various potential crisis and contingencies. The IADB through the OAS would then coordinate these requirements and capabilities by identifying forces on a stand-by basis through agreements with the various countries. It would then develop mechanisms for coordinating, training, and certifying these forces to ensure they are ready when called upon by the OAS. Finally, the IADB could coordinate with SOUTHCOM to exercise these forces during the frequent multinational peacekeeping exercises sponsored by SOUTHCOM. Since the mobility to crisis spots is a critical liability of virtually all countries, the U.S. contribution to stand-by arrangements could therefore concentrate on lift, thereby reducing U.S. troop commitments.

At the same time, the OAS must restructure itself to be able to respond to crisis by developing protocols and mechanisms to respond with more than delegations and unenforceable resolutions and declarations. It must become a more relevant organization and eliminate self constraints that preclude it from dealing with crisis in the region. This should include a decision making body that would be responsible for authorizing the deployment of the stand by forces for crisis, contingencies, or natural disasters. The funding could be worked through the U.N. for peacekeeping operations or through contributions by members of the OAS for other types of operations.

Latin America has world class peacekeeping training centers e.g. Argentina's CAECOPAZ and Chile's CECOPAZ that train superior peacekeepers. Additionally, the

³⁰ Henry H. Shelton, "Contingency Operations in an Uncertain World: The Case of Haiti," *Strategic Review* (Fall 1998): 40.

The U.S. Role in Establishing MINUSTAH

region has a long and distinguished history of participating in peacekeeping operations throughout the world leaving a legacy of experience and knowledge in conducting such operations. Nevertheless, despite the commitments of many countries to participate in Haiti, only one participated in the MIF and many others forces arrived late for the U.N. force, due to a lack of resources and preparation. Designating stand-by forces would not necessarily alleviate the resource constraints in some countries. The U.S. should therefore refocus and refine its efforts in assisting countries to improve their peacekeeping and crisis response capacity. The U.S provides substantial peacekeeping financing to the region through Enhance International Peacekeeping Capabilities (EIPC) funding. While instrumental, the funding is by law limited to providing training and infrastructure for peacekeeping training centers. The use of this funding should be expanded to purchasing equipment for designated peacekeeping units and even for peacekeeping operations. In addition to training stand-by forces during its peacekeeping exercises, SOUTHCOM could exercise realistic scenarios in coordination with the IADB who would be focusing on such events full time.

CONCLUSION

The 2004 intervention in Haiti was a step forward for nations in the hemisphere to cooperate with forces and resources to resolve a regional crisis. The U.S. focus on the War on Terror, coupled with the ultimate failure of the 1994 intervention, influenced the decision to lead an intervention with limited forces and objectives. While the MIF achieved its limited objectives, much more could have been done with additional forces. Additionally, although the countries in the hemisphere have demonstrated a strong commitment by leading and participating in the UN stabilization force, the slow arrival of many of the troops significantly hindered its effectiveness and even allowed conditions to worsen. The hemisphere must therefore capitalize on this demonstrated progress in cooperative security and develop and institutionalize mechanisms to facilitate much quicker decision-making and deployment capability of select forces from the region. This does not require a new structure or institution. Instead the OAS can develop the protocols and use the moribund IADB to identify, coordinate, and certify stand-by forces for immediate response to crisis. The U.S. pledge to such forces would be mobility and security assistance, thereby limiting troop commitments. The U.S. should refocus its efforts to improving peacekeeping capacity in the region by expanding the use of EIPC funding to equipping peacekeeping units and funding operations and coordinating peacekeeping exercises with an energized and more active IADB.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned for the Canadian Peace-Keeping Operation in Haiti, 2003-2005

Glen Milne

The author of this paper, Glen Milne, is an adjunct professor at Carleton University - Ottawa, and consultant providing strategic facilitation, design and training. He has been a consultant to all levels of the federal government, from the Prime Minister and Cabinet, to remote Northern aboriginal communities, and is the author and publisher of the continuously updated publication 'Making Policy: A Guide to the Federal Government's Policy Process' which is used as a training guide by many federal agencies. The diagrams and some descriptions of the decision-making for PKO were excerpted from a paper on National Security Decision-Making by Glen Milne (the author of this paper) and Dr. David Last (Lt. Col) of the Royal Military College of Canada, that will be published by McGill-Queens University Press as part of a book on military doctrine later in 2005. The research and conclusions in this paper are strictly the creation and responsibility of the author and do not reflect the views of the Government of Canada, or any source document or person..

[\[Back \]](#)

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned for the Canadian Peace-Keeping Operation in Haiti, 2003-2005

Glen Milne

Carlton University – Ottawa, Canada

Introduction

This paper provides the Canadian portion of a study on peace-keeping operations (PKO) in Haiti commissioned by the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) of the National Defense University, Washington. The objectives of the study were to determine the factors that motivated countries to decide to participate and sustain their commitments, the strategic-level lessons learned, and recommendations for the design of similar missions in the future. Eight research questions supplied by CHDS provided the framework for the study. At the time of preparation of this paper the Canadian PKO and other support for Haiti were changing in tune with events in Haiti and politics in Canada.

Research Sources and Methodology

In developing this paper the author shared the research questions with, and interviewed, a broad range of stakeholders in the Canadian Haiti PKO, including;

- Twelve officials from the range of federal departments involved in mission design and decision-making for the Canadian Haiti PKO mission.
- Two recently retired officials who previously were responsible for the Haiti file in the Canadian International Development Aid Agency (CIDA) and the Organization of American States (OAS)
- Four participants from non-governmental organizations working on projects in Haiti.
- Two academic experts on; violence and its effects, crime, and crime prevention
- One corporal in the Canadian Forces who recently returned from two years service in Haiti
- One Haitian who currently lives in Montreal with his young family.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

All interviews were conducted on a confidential basis with the understanding that there would be no attribution of sources. Some of those interviewed supplied publications, and unclassified internal assessment reports dealing with the Haiti PKO. A web search produced about one hundred useful press releases, articles, and summaries of assessments and opinions.

Canada's Relationship To Haiti

Haiti is the underdeveloped country closest to Canada in terms of geographic distance, aid programs, shared language (French), and political visibility. Montreal's Haitian community is estimated at between 70,000 and 120,000 and is the third-largest Haitian community outside the Caribbean after New York and Boston. They are an important source of money to their families in Haiti, and the Haitian economy. Some Canadian churches and voluntary groups in Canada have been contributing to Haiti for over 50 years. The government of Canada has been assisting Haiti since approximately 1994. Canada is one of Haiti's key bilateral development partners (albeit referred to as a 'difficult partner'). For example in 2002-2003, Canadian Official Development Assistance to Haiti totalled \$23.85 million. The scope of Canada's aid program in Haiti includes;

- Social development and basic human needs.
- Food aid, health and education.
- Governance, democracy and human rights.
- Peacekeeping, public security, justice, prisons, elections, human rights.
- Economic and private sector development.
- Institution building

Since the political crisis triggered by the disputed legislative and local elections of May 2000, the Government of Canada's position has been to work towards a political agreement in Haiti that would be the result of broad-based consensus among the Government, political parties and civil society. Canada takes part in the work of the Organization of American States (OAS) and the Caribbean Community ([CARICOM](#)) in supporting development of democratic processes and institutions by Haitians.

Key Recent Events

The following chronology of events provides an overview of the recent Canadian role in Haiti. In March, 2003 the Canadian Forces used four C-130 Hercules to evacuate 350 Canadians and others to the Dominican Republic to get away from gangs battling each other for power in Port-au-Prince. In December 2003, the Canadian embassy issued a statement condemning acts of violence and urging the Government of Haiti to ensure respect for human rights. Canada issued two other statements to the United Nations

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

Commission on Human Rights, and General Assembly condemning the status of human rights in Haiti. Minister Coderre spoke in similar terms at the Ministerial Conference of La Francophonie in Paris. At the Special Summit of the Americas, Canada proposed that the Inter-American Commission on Human Rights consider the possibility of establishing a permanent observer mission in Haiti. In February 2004, armed conflict broke out in Gonaives and spread throughout the country. President Aristide left the country on February 29 and a UN resolution later that day led to the creation of the United Nations Multinational Interim Force (MIF). The MIF had a 90-day mandate to contribute to a secure and stable environment in Haiti, to facilitate the delivery of relief aid to those in need, and to help the Haitian Police and Coast Guard maintain law and order and protect human rights. In early March 2004 Task Force Haiti (TFH), consisting of 500 personnel and six CH-146 Griffon helicopters was deployed by Canada as part of the MIF. In June 2004, at the request of the United Nations, the TFH mandate was extended to permit it to transfer to the larger follow-on Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti), or MINUSTAH. On July 6, 2004, Prime Minister Paul Martin announced a change in the nature of Canada's commitment to Haiti from a *military* to balanced *military and police* emphasis by sending 100 police officers to Haiti for two years to help with security and training of Haitian police. The Prime Minister's announcement cited a "hemispheric and moral responsibility" and noted; " The police will be responding to an immediate need in Haiti as the country strives to restore law and order following the recent political crisis. Re-establishment of the rule of law is essential for all other economic, social and political efforts to succeed. This contribution is appropriate given Canada's well known and respected international policing expertise, and our past and on-going engagement in the region". Sixteen million in funding for this police deployment came from the Canadian International Development Agency (CIDA) through a special program, the Canadian Police Arrangement, made up of Foreign Affairs Canada, Public Safety and Emergency Preparedness and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

In addition to the funding for this deployment, since February 2004, Canada, through CIDA, contributed a total of \$15 million: \$5 million in support of UN programming including humanitarian, transition, and reconstruction efforts; \$5 million to strengthen the Special Mission of the OAS in Haiti; almost \$2 million to Canadian, Haitian and international organizations working in Haiti to support reconstruction, rehabilitation and humanitarian aid activities, primarily in the areas of health, education, human rights and efforts to stop violence against women; \$1.95 million in humanitarian assistance and food aid to World Food Program, the Pan American Health Organization, and the International Committee of the Red Cross; and \$1 million to the International Organisation of La Francophonie to help restore and maintain Haiti's democratic institutions. A further \$1 million was provided in humanitarian assistance to flood victims in Haiti and the Dominican Republic. On July 18, 2004 Canada announced a contribution of more than \$180M over two years to Haiti's reconstruction and development efforts, including \$147M in support for the transitional Government's Interim Cooperation Framework. Following the devastation caused by Tropical Storm Jeanne in September, 2004 Canada contributed \$6.5M through CIDA to support relief in Haiti, out of \$11.1M for the whole Caribbean region. In March, 2004 the Premier of the province of Quebec, Jean Charest, announced that Quebec was contributing \$1 M to Haiti for food, education, and health. In

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

November he announced an additional \$200,000 in emergency aid to flood-stricken Haiti and assured Quebecers that help would reach those suffering.

On November 14th, 2004, Prime Minister Paul Martin visited Haiti to discuss Haiti's social and economic reconstruction and stabilization efforts with the interim President, Prime Minister, members of the cabinet, leaders of political parties, and representatives of civil society. During these meetings, PM Martin reasserted the need for all parties to participate in the implementation of the democratic process leading to elections in 2005. On November 26, 2004, Prime Minister Martin announced the appointment of a Special Adviser for Haiti, Denis Coderre, Member of Parliament for Bourassa, in the province of Quebec –where the majority of Haitian immigrants to Canada reside. He reports to the Minister of Foreign Affairs on issues surrounding the crisis in Haiti, represents Canada at international meetings on the topic of Haiti, and works with civil society to help find solutions for Haiti.

The Canadian approach to Haiti can be summed up by the following statement from the Prime Minister in July 2004. "The Government of Canada continues to examine all available ways to meet Haiti's needs and to ensure that Canada effectively helps the people of Haiti to find a solution to the political and humanitarian crisis and the violence that rock Haiti. As long as the political situation in Haiti continues, Canada remains prepared to play an active role, and to support the UN, the OAS and other international bodies in implementing support measures".

Factors That Influenced Canada's Decision to Participate in The Haiti PKO

Canada's stated defence policies were last clearly articulated in the 1994 Defence White Paper. It refocused Canadian defence policy in light of the end of the Cold War. The key tenets of the policy are as follows:

- while the possibility of a global conflict is extremely remote, the world continues to be highly unstable and unpredictable;
- the Canadian Forces' mandate is: (a) to defend Canada; (b) to defend North America in partnership with the United States; and (c) to contribute to global stability;
- Canada will maintain multi-purpose, combat-capable maritime, land and air forces able to defend Canada and Canadian interests while providing the Government with the flexibility to contribute to international peace and security initiatives.

In the past four decades the Government of Canada has preferred that international peace and security be pursued through multilateral co-operation, rather than unilateral action. Prime Minister Martin took office in November 2003. His priorities included a more outward-looking global agenda and organizational structure in and around his cabinet, particularly with regard to strengthening Canada-US relations, domestic and continental security from international terrorists, and participation in international affairs via multi-lateral policies and mechanisms. For instance, he is currently (January 2005) advancing and seeking

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

support for the formation of a G-20 group of nations that would provide a middle way between the US model of “uni-lateral with support from allies” and the UN model of “comprehensive multi-lateral process and debate for every decision” that limits and delays their effectiveness and timeliness. Although Canada has been involved in peace operations with non-United Nations organisations such as NATO, Canada has generally tried to promote the use of the United Nations as the only international organisation with the charter authority to promote peace and security throughout the world.

All the Canadian political parties that have formed the federal government in the past 35 years, have embraced high immigration levels and multi-culturalism as a defining characteristic of Canada, and a potential source of new voters. Between 70,000 and 120,000 Haitians live in Montreal in the province of Quebec where French is the dominant official and spoken language. As voters they have considerable strategic political importance within Canada. The distribution of population in Canada makes it necessary for a political party to win at least half the seats in the province of Quebec in order to form a majority government at the federal level. Haitian votes are important in three or four key ridings in both federal and provincial elections, and past and potential future referendums on the question of whether or not the province Quebec stays within Canada, or becomes an independent nation state. Keeping Quebec in the Canadian confederation is a paramount interest of major federal political parties other than the Bloc Quebecois – a Quebec-based party that is devoted to taking Quebec out of Canada . In the last (1995) referendum held in Quebec, the “stay in Canada” side won by a margin of only one percent. The former Minister of Foreign Affairs and current Special Adviser for Haiti, Denis Coderre, is the Member of Parliament for the community in Quebec with a significant Haitian population.

Canadian interests in “La Francophonie” around the world, of which Haiti is a part, are directed to reflecting abroad the French fact in Canada, and ensuring that French culture and institutions in Canada are connected to that world.

The Caribbean region, including Haiti and Cuba, is important to Canada in economic terms. Many Canadian companies have been involved in banking, tourism, and extraction of natural resources in the region for over 50 years. Immigrants and seasonal workers from all over the region provide key parts of the Canadian labour force. Stability and development in the Caribbean region is also important to Canada in order to avoid: large numbers of refugees being added to our relatively open and overloaded refugee system; the spread of disease; and, the growth of traffic in illegal drugs, and associated criminal gangs and activities.

Design of Canada’s PKO Contribution

Peacekeeping has become a primary role for Canada in the international arena. Since 1947, Canada has participated in more than 36 peacekeeping operations, starting with Prime Minister Lester Pearson creating the modern concept of multi-national peacekeeping forces during the 1956 Suez crisis. Canada

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

is currently the 31st largest contributor of military troops and observers to the United Nations out of 90 contributing countries. Canadian military and police personnel are in demand for peacekeeping and stabilization projects in part because they have established a good international reputation and considerable experience in terms of values, attitude, skills and ability to work with indigenous institutions and international partners. This legacy causes Canada to consider participating in almost every PKO.

Haiti is generally regarded in Canada as being in need of almost everything. The Canadian Government is committed to do whatever it can for Haiti. That means that the criteria for the design of the mission are primarily related to feasibility of what Canada can supply that Haiti is in a position to use. The key concept of the current Canadian PKO program is to provide contributions to establishing order (stop looting and violence against persons) followed by interim police services in conjunction with Haitian police, and where feasible, to help build police capacity. The Government's other policy initiatives (e.g. substantial new funding for the national health care system) and parallel commitment to cutting taxes and paying down the national debt, make it very difficult to find new funds. The mission was shaped by determining the niche or highest value role that Canada could feasibly play in the total partnership of nations involved in the PKO as organized by UNDPKO.

After money the most important resource limitation was the current deployment of the Canadian Forces (CF). They are stretched thinly all over the world in peacekeeping projects. Many CF units have had their tour of duty extended several times, and are functionally overdue for a tour of home duty. The resources devoted to the police function are being drawn from existing RCMP, provincial and municipal forces, with the result that police service levels in Canada are noticeably lowered.

Federal Planning and Decision-Making

Canada is an unusual confederation with 'two plus one' levels of sovereign government: federal; provincial and territorial; and an emerging system of aboriginal governments. The federal and provincial governments have separate constitutional responsibilities and powers, as well as some that are shared. The federal government has responsibility for foreign affairs, including international relations, aid, and defence. Immigration is a shared responsibility. The decision-making structures and processes in the federal government are centred around the Prime Minister. He or she has the authority to make or delegate all major decisions and does this with the advice and consideration of senior officials.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

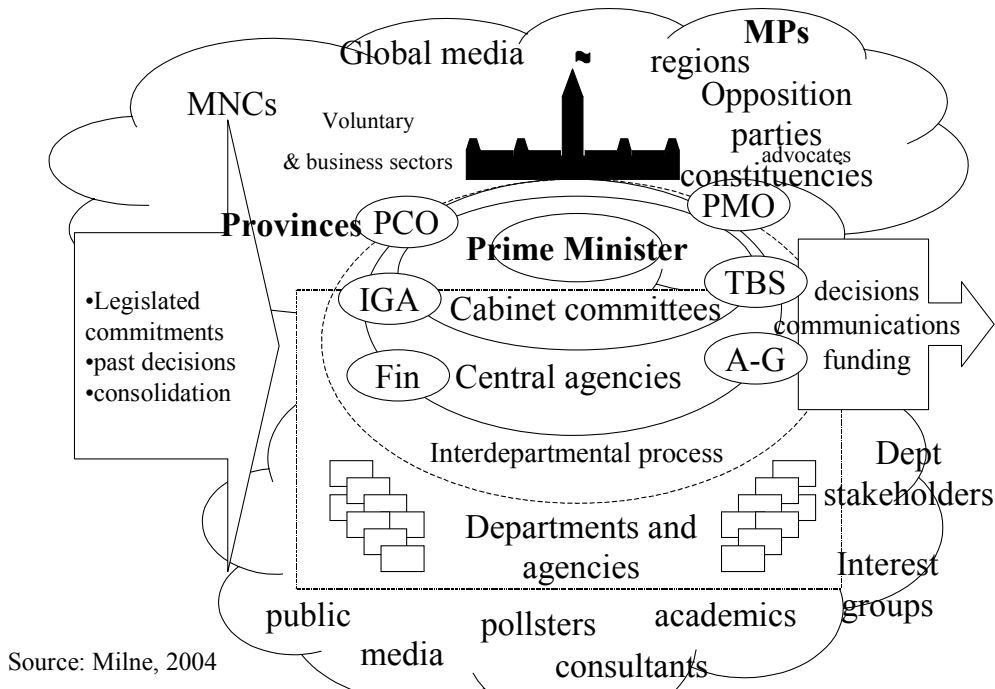


Figure 1 from Making Policy: A Guide to the Federal Government's Policy Process, by Glen Milne, 2004

The interactive network (not chain) of events and organization for the continuing analysis, development of options, funding implications, and decisions like those involved in the Haiti PKO are illustrated by the following diagram. The current minority government situation at the federal level in Canada means that much more consultation is being done with other parties and Parliamentary committees as part of the priority setting and decision-making process.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

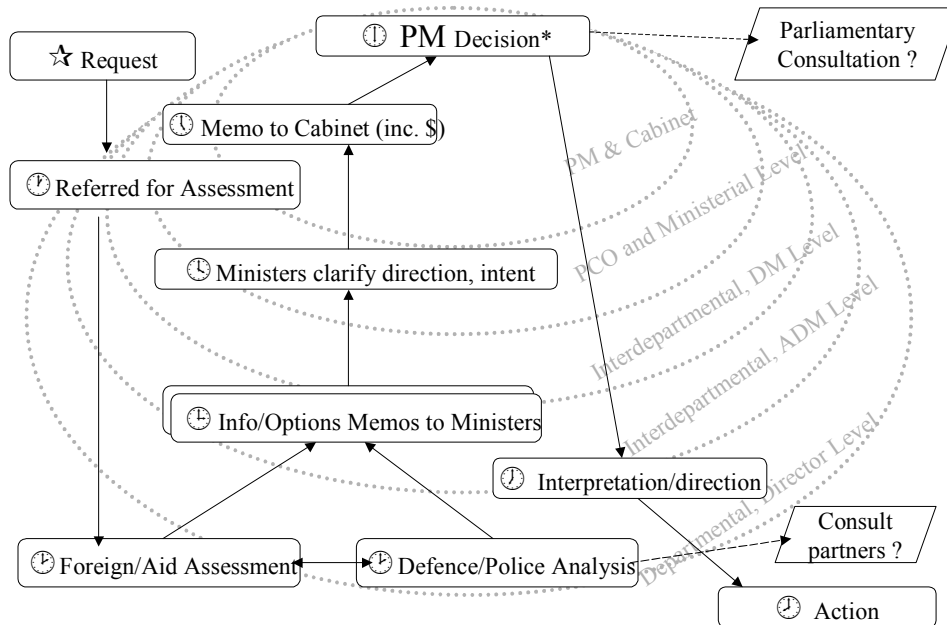


Figure 2 from *National Security Decision-Making*, David Last & Glen Milne, 2004

Foreign Affairs Canada (FAC) is the department responsible for the development, execution and administration of foreign affairs policy, including diplomatic missions and their activities abroad. Previously it was part of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). In cases like Haiti FAC operates in day-to-day collaboration with the Department of National Defence (DND), the foreign aid agency, Canada International Development Agency (CIDA), The Solicitor General (responsible for the Royal Canadian Mounted Police, the national police force), Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), Canada Security & Intelligence Service (CSIS) and other agencies as the situation requires. FAC operates a 24/7 watch on global events from an operations centre in Ottawa continuously gathers information and news contact from Canadian diplomatic posts around the world, DND and other departments, police, intelligence agencies, national and international press media, etc. This centre provided an early warning of the potential departure of President Aristide and crisis months in advance. The flows of information gathering, analysis, development of briefings and options for Ministers, decision-making, and coordination in a case like the Haiti PKO is illustrated by the following diagram.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

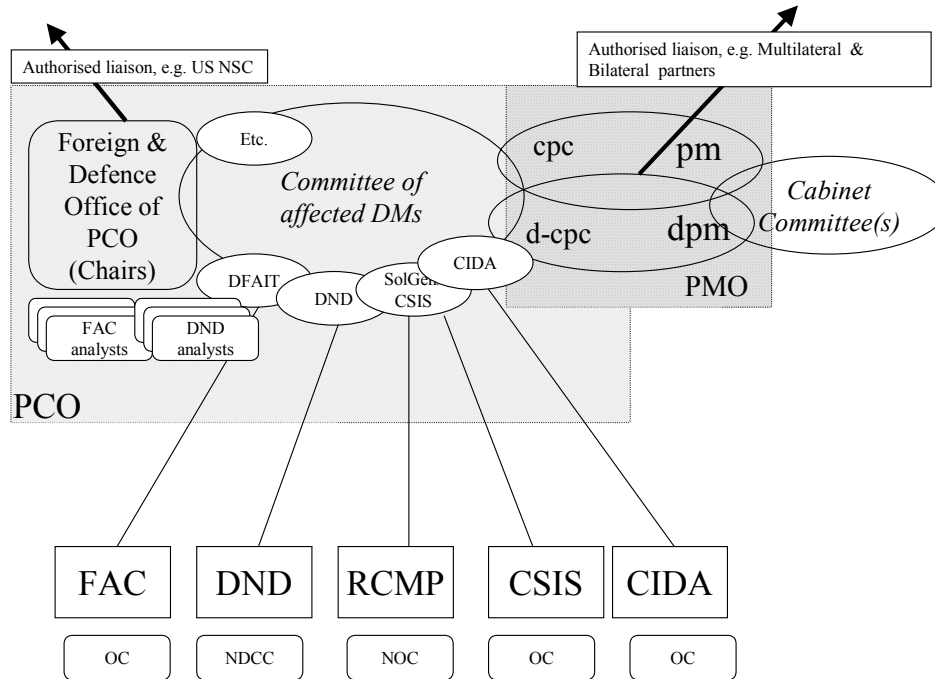


Figure 3 from *National Security Decision-Making*, David Last & Glen Milne, 2004

When an international situation develops that officials identify as involving important Canadian interests, FAC organises and leads an interdepartmental task force to monitor events, anticipate potential crises and develop contingency options and plans for action. The mandate of the task force is to provide a forum where analysis, options actions at the strategic level can be developed, co-ordinated and directed. The task force is the organization wherein an overall strategic plan is defined for the Government as to how Canada will deal with a crisis, what resources the Government will use, etc. In this case, the tools were humanitarian assistance, police assistance and military power. This approach and these tools were also used for Kosovo, East Timor, and now Darfur. The task force can be called to meet daily when a crisis is happening. At the first task force meeting on a new topic, FAC provides an update on the situation and guidance on how Canada will respond, in general terms, in accordance with foreign policy imperatives. After discussion, members of the task force disperse to do their own analysis and strategic thinking, then meet again the following day with information on what their departments can provide for the crisis, and to begin to formulate the situation assessment, options, resource limits, costs and recommendations to the FAC

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

Minister, Cabinet and the Prime Minister. At this stage, approval of the operation is conditional on Government decision and the conduct of an interdepartmental strategic reconnaissance.

How the Decision Was Taken to Join the Haiti PKO

Officials in the FAC, along with their partners in DND, CIDA, and the RCMP were watching events in Haiti carefully in the latter part of 2003 for the reasons noted above. They prepared and continuously updated situation reports for consideration of their Ministers and the Prime Minister. When Haiti fell into crisis early in 2004 the mission design and decision to participate in the PKO came primarily from the top, i.e. the Prime Minister, with assistance from bottom-up scanning, analysis, options and recommendations from committees of officials, and Cabinet ministers. These considerations and decisions were undertaken in continuous consultation with the United Nations Department of Peace Keeping Operations (UNDPKO) in New York. UNDPKO was the primary designer of the multipartite mission through an iterative process of asking potential participant countries what resources they might provide, and fitting their potential resources into an evolving, overall mission concept and deliverable package. When the UN Security Council passed its resolution re Haiti on February 29th an options paper was prepared within a few hours in Canada by a special inter-agency task force of middle level officials from the above group of agencies and sent up to the Prime Minister via a paper signed by all of the Ministers involved. The Prime Minister's decision and announcement of Canada's contribution a few days later was slightly different than the options presented because it reflected some inputs from his senior advisors, a committee of deputy-ministers (heads of departments), discussion of the options by a Cabinet Committee, and consideration of costs by the Department of Finance.

The Objectives of the Mission

The implicit *political* – as opposed to explicit *policy*- objectives of the mission included;

1. To serve the interests of Haitian-Canadians, and thereby indirectly;
 - Increase the probability of Quebec voting to stay in Canada in any referendum that might be held in the future.
 - Increase voter preference for the governing party among Haitian-Canadians
2. To improve relations with the US by taking some of the load where the US might not be able to as much as they wish due to extensive commitments elsewhere.
3. The implicit economic objectives of the mission included;

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

- Positioning Canada as a *partner* of developing countries and regions. That position may be of strategic economic value to Canada, our hemisphere, and globally as these countries become fully developed over the long term.
- Respect gained from doing everything feasible to help Haiti in turn that could help our economic relationships with USA, OAS and UN members, and other hemispheric partners.
- Avoiding high costs that could flow from Haiti to Canada and our region via mass migrations, refugees, drugs, crime, and social instability.

The military and security objectives of the mission, as well as MINUSTAH, are ultimately aimed providing a platform of security and civil order for developmental objectives rather than military objectives such as the elimination of a military or terrorist threat from another country. One might position the gangs fighting for power as terrorists, but in the current context of Haiti many of those gangs are competing for territory, control and resources in the current power/governance marketplace of Haiti along with a politicized police force, political parties, clans, etc. Accordingly Canada's military objectives are congruent with its political and economic objectives regarding Haiti.

Situation and Mission Creep

The objectives of the Canadian mission in Haiti have been continuously adjusted in the light of the frequent setbacks in meeting earlier objectives. In many cases the setbacks are seen by Canadian officials as due to politicization of the police, diversion of resources, and other interference by the government of Haiti. The thinking about realistic time frames for substantial progress towards a self-sustaining economy and democracy in Haiti, among those interviewed or read in this study, has shifted from years to decades. A recent strategic assessment by CIDA in an unclassified but unpublished document includes a change in nomenclature for Haiti from 'partner' to 'difficult partner' in order to reflect the increasing degree of difficulty seen in achieving development progress in some areas. Other assessments by the OAS and CIDA indicate the time has come to step back and learn from the few successes and many failures.

Lessons Learned so far in Haiti re PKO

The assessments by Canadian government agencies read during the study indicated the need for a more comprehensive mapping of the institutional and regional fabric of Haiti and an equally comprehensive and unified (not just coordinated) vision and strategy among the Haitian people and government, intervening nations, their programs and non-governmental agencies, to move that entire fabric along a development pathway. They also indicated that the UNDPKO has little capacity to develop on-the-ground intelligence that could make its planning for PKO more effective, and is hampered in its ability to design missions

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

by having to ask member states for what they can provide, rather than arrange the deployment of the right kind of personnel, equipment, logistic supplies, strategies, and tactics by member states.

Several of our sources pointed to the success South Africa gained through bringing key representatives from all competing power groups in the country together to develop three scenarios for their potential future. One of those scenarios showed a potential win/win pathway to a stable social situation. It included making Nelson Mandela the president. The other scenarios showed lose/lose pathways to anarchy and chaos similar to that of Haiti today and had the effect of drawing consensus on a development roadmap from a similar wide (and wild) range of stakeholders. Planning for the feasible emergence of Haiti from its current state of anarchy, economic and ecological devastation might benefit from such more comprehensive visioning and participation. Almost all source persons thought an empirical model of the emergence of governance from anarchy proffered by the author could help identify and analyse the current state of governance in Haiti. Here is a concept model for such a “governance ladder” with a notional example of a country at that level.

- 7. Governance includes collaborative vision, transparency, universal education, development & sharing (e.g. Scandinavian countries)**
- 6. Democratic determination of authority and rule of law (e.g. Canada)**
- 5. Rule of law made public and enforced.(e.g. Singapore)**
- 4. Order imposed by, or accorded to, one power group, leader or outside intervener (e.g. Saudi Arabia)**
- 3. Formal and informal agreements among power groups on territory, trade, rules of engagement, and dominance or hierarchy of power. (Iran)**
- 2. Emergence of orderly power groups, economic marketplaces and informal institutions, with some implicit rules of engagement among power groups.**
(e.g. Somalia, England in 11th Century)
- 1. Disorganized battles for power, without humanitarian rules of engagement, by leaders and members of power groups such as gangs, clans, militia, police, and armed forces. (e.g. Haiti)**

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

Other independent variables that determine the success of the PKO mission that were raised by the research sources included;

- Ability to speak French and Creole
- At least a minimal transportation and telecommunications infrastructure throughout Haiti.
- Long term horizons (five year funding, and ten year planning)
- Adequate funding for the scale of resources required.

Potential Performance Measurement of the Effectiveness of Multi-partite PKO

In the course of this study recommendations were sought and received on how to measure the outcomes of the PKO mission that been summarized as follows;

- Track local and regional rates of economic activity, employment, crime, etc. from pre-conflict, to PKO, and post-PKO periods.
- Conduct interviews and workshops with representatives of all PKO forces on “lessons learned, sharing best practices, and ideas for future operations.”
- Conduct interviews and workshops with local leaders, aid organizations and citizens on “lessons learned, sharing best practices, and ideas for future operations.” Develop these with insights gained from the South African post-apartheid process.

Recommendations for Future PKO within a Framework of Regional Cooperation

The design of the collective PKO mission should include identifying, assessing, mapping, and strategies for engagement with the complete range of social and economic institutions in the country being considered for PKO. These include government institutions, political parties, military, elements of the justice system, religious groups, clans, gangs, commercial enterprises, opinion leaders, investors, institutions, and all other significant informal and formal organizations and the mechanisms/ marketplaces through which they interact.

Analysis of the situation and design of the PKO should be based on an in-depth understanding of the generic and specific regional hierarchy of order, law, and governance, and feasible goals and strategies for moving the local institutional network up the hierarchy.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

Mission goals and scope should be system-wide rather than focused on one institution. For instance building police capabilities and ethics should be done in conjunction with courts, correctional institutions and support systems for ex-prisoners and youth-at-risk.

Be prepared to work independently of the central government, if there is one, in the event that it is so dysfunctional as to be of no use, or a threat to its citizens.

Address the issue of post-mission systemic sustainability from the beginning of the mission. This includes:

1. Planned staging from initial replacement or infill of local military, militia, police, and civil governance institutions to post-mission mentoring and other follow-up support.
2. Developing a strategy for protection, first aid and development support for key community and national institutions, governance, infrastructure and natural resources.
3. Expert advice and services to help local population deal with trauma and improve conditions that are root causes of violence.
4. Maintaining and developing alternatives to loss of identity, jobs and hope in local population, particularly with regard to individual and gang violence and lethal weapons among young males.
5. Hand-off strategies among mission military and police forces, and local military and police forces, courts, correctional services, and other key institutions.
6. Leaving in place a feasible and functional set of institutions equipped with locally sustainable technologies and practices, rather than dependence on those of the PKO forces.
7. Adequate funding and commitment to provide enough personnel (including rotation) and logistic support to effectively build institutions, change values, establish trust relationships and establish a sustainable society and economy over a term of five or more years.
8. In Canada's case a prime issue is cost and capacity, and convincing Canadian government and citizens of value for money.
9. Collaborate on building analytic tools and system-dynamics models that can help each contributing state identify its special role in PKO, and the cost-effectiveness of missions' indirect contributions to their domestic society and economy.

Objectives, Decision-Making and Lessons Learned

Source Documents

1. 'Making Policy: A Guide to The Federal Government's Policy Process': by Glen Milne, October 2004 Edition.
2. 'Decision-Making for National Security'; Milne and Last, 2004.
3. 'Haiti: Strategic Approach'; Canadian International Development Aid Agency, October, 2004.
4. 'Notes for a Speech to the United Nations on an Intervention on Haiti, by David Lee, Special Representative of the Secretary General and Head of the Haiti Special Mission; Organization of American States, April 14, 2004.
5. Approximately 12 announcements re Haiti PKO on the website of Prime Minister Martin in 2003 and 2004.
6. Approximately 6 announcements and articles re Haiti PKO on the web-site of the United Nations Department of Peace-Keeping Operations (UNDPKO), 2004.
7. Approximately 40 announcements and reports re Haiti PKO on the websites of Canadian federal departments involved in the Haiti mission (Foreign Affairs Canada, Defence, Canadian International Aid Agency) 2003-2004.
8. Approximately 30 news stories on the Haiti PKO from the pages of Canadian newspapers (Globe and Mail, National Post, Le Devoir, Ottawa Citizen, Hamilton Spectator).

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití

Sr. Enzo Di Nocera García
Sr. Ricardo Benavente Cresta

Profesor Enzo Di Nocera García. Coronel de Aviación en retiro, Oficial de Estado Mayor titulado en Chile y en Brasil, Profesor de Academia con menciones en Personal y Estado Mayor, Estrategia y Seguridad Nacional. Es Ingeniero de ejecución en sistemas aeronáuticos y M.A. en Ciencias de la Administración Militar.

Se desempeña como Director de la Cátedra de Estudios Internacionales de la Academia Nacional de estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), es miembro titular de la ISASI, del Instituto Geopolítico de Chile, e Investigador Asociado del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio.

Profesor Ricardo Benavente Crestá. Capitán de Navío en retiro, Oficial de Estado Mayor, especialista en sistemas de armas, Diplomado en Administración Internacional de Defensa, Escuela de Postgrado, de Monterrey, California. MA. en Ciencias Navales y Marítimas, mención Operaciones de Paz. Se desempeña como profesor de los cursos de postítulo y postgrado de la ANEPE.

Sirvió en las Operaciones de Paz en Bosnia Herzegovina y después como Jefe del Departamento de OPAZ, del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Ha realizado cursos especializados sobre el tema en los Centros de Entrenamiento Británico, Australiano y Argentino para Operaciones de Paz.

[\[Back \]](#)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití

Sr. Enzo Di Nocera García
Sr. Ricardo Benavente Cresta

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

I.- INTRODUCCIÓN.

Chile decidió enviar a Haití uno de los contingentes más numerosos que ha empleado el país en una misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta participación inicial, junto a las fuerzas multinacionales provisionales de los Estados Unidos, de Francia y Canadá (MIFH), abrió la posibilidad para que más adelante, en la Fase de Estabilización, (MINUSTAH) se integraran soldados de Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos, situación que ha constituido un hecho inédito, en cuanto a la participación de fuerzas regionales en operaciones de paz dentro del mismo continente.

El Presidente de Chile, Ricardo Lagos, al ordenar la movilización de tropas para ser desplegadas en Haití en la MIFH y dentro de un breve plazo de 48 horas, aclaró que esa decisión era concordante con la doctrina que ha impulsado su Gobierno, en el sentido que la participación en misiones de paz de tropas chilenas se autorizaba porque había en Haití una situación de crisis y era perentorio "ayudar a la recuperación de la paz, al restablecimiento de los canales institucionales y el ordenamiento general de un país amigo". (Michelle Bachelet Jeria, 2004 A).

Por su parte, la Canciller chilena, Soledad Alvear, quien se encontraba en Buenos Aires participando en una reunión de cancilleres del Mercosur, dijo a un medio nacional de Chile, Radio Cooperativa, lo siguiente: "Siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años, y adicionalmente uno de los 17 países que tiene una misión diplomática en Haití, nos sentimos en la obligación y el deber, siendo parte de la comunidad internacional, de colaborar en este proceso". Más agregó más adelante: "El Gobierno está absolutamente convencido de que nuestra presencia en Haití es completamente necesaria, oportuna y constituye un compromiso que Chile una vez más efectúa por la paz, la democracia y los derechos humanos". Finalmente expresó, que Chile "es coherente" y que sólo actuó luego de aprobarse una resolución de la ONU.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

A su vez, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Juan Emilio Cheyre, destacó en esa oportunidad la responsabilidad que asumía su institución en Haití, recalcando que: "es una decisión del Gobierno que refleja nuestra política exterior y nuestra política de defensa". Cheyre, se preocupó de enfatizar que los efectivos chilenos viajaron a colaborar por la paz y no a participar en apoyos de uno u otro bando.

Con estos antecedentes a la vista, la presente investigación está orientada a analizar la participación que Chile, históricamente, ha tenido en materia de operaciones de paz (OPAZ); analizar y comentar la política nacional que existe al respecto; describir la forma como el país ha ido incrementando sus capacidades para participar en este tipo de operaciones y, muy en especial, analizar detalladamente el rol que ha cumplido y está cumpliendo en materias de seguridad regional, con su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz que las Naciones Unidas han programado para el caso Haití.

Como el asunto haitiano no es un caso histórico, sino que un proceso que aún está en pleno desarrollo y, consecuentemente, se ha escrito muy poco sobre esta operación de paz, el grupo investigador ha preparado el presente trabajo empleando como fuentes de referencia principales, los siguientes elementos: Testimonios escritos y declaraciones públicas de autoridades, artículos de prensa, entrevistas a autoridades en los medios de prensa nacionales y extranjeros, entrevistas estructuradas a autoridades militares chilenas que han participado en la gestión y planificación de esta operación de paz, documentos y textos legales referenciales y otros antecedentes similares disponibles.

Por razones de tiempo y espacio, en el capítulo III del presente trabajo, se da una respuesta directa al cuestionario de investigación, con nueve interrogantes, que formuló CHDS para su trabajo "Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso de Haití".

Al término del trabajo y en forma sucinta se presentarán algunas conclusiones que se derivan de la investigación efectuada.

II.- CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)

"Uno de los objetivos específicos de nuestra política exterior es incrementar la participación de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz propiciadas por las Naciones Unidas".

María Soledad Alvear,(2002)

A.- Antecedentes históricos.

A contar de la década del 90, las operaciones de paz han estado presentes con mayor frecuencia en la percepción no sólo de autoridades y gobiernos del mundo sino que, merced a la globalización de las comunicaciones, también han llegado masivamente a la atención del público con un alcance mundial.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Cuando se dio inicio a este tipo de operaciones, a fines de la cuarta década del siglo pasado, ellas estaban simbolizadas por los tradicionales "cascos azules" de Naciones Unidas, los que más que soldados equipados para enfrentar o detener un conflicto, constituían meros elementos pacificadores y de buena voluntad, situados esporádica y estratégicamente en puntos de contención, para separar aquellas fuerzas beligerantes que amenazaban incluso a la población civil.

Con el devenir del tiempo, la creciente espectacularidad y trágicas consecuencias que tuvieron esos enfrentamientos en distintas partes del globo, han hecho que las operaciones de paz sean una realidad permanente y recurrente para muchas naciones y sus habitantes. Ello, entre otras razones, tanto por la gran mortandad que dejaban los conflictos internos o externos en la población inocente y ajena al mismo, como a causa del fenómeno de la globalidad que se hizo presente en el mundo a fines del siglo pasado. En efecto, las nuevas interrelaciones y los efectos multiplicadores que creó la globalidad entre todos los Estados, hizo que cualquier conflicto armado que surja en alguna parte del mundo, provoque repercusiones políticas y económicas profundas e inmediatas en países y regiones muy distantes del lugar de esos hechos.

Un ejemplo que destaca dramáticamente los efectos económicos que produce un conflicto internacional lo encontramos en el caso de la primera guerra del Golfo Pérsico, a inicios de los noventa, la que repercutió con fuerza y efectos inmediatos en la economía mundial, debido a los cambios que produjo en el mercado de hidrocarburos y al normal abastecimiento de todos los países, productores o no, de ese vital elemento.

Sobre los efectos que puede provocar este tipo de conflictos en la economía chilena, es digno de destacar que la política de desarrollo del país está basada, principalmente, en una estrategia de apertura al mercado externo. Los productos que Chile importa y exporta, fluyen principalmente a través de la vía marítima, lo que hace al país muy vulnerable en ese aspecto y con relación a situaciones que puedan restringir su comercio con el resto del mundo. El Comandante en Jefe de la Armada chilena, Almirante Miguel Vergara, relacionó claramente esa dependencia marítima con la seguridad internacional, al expresar en una entrevista al diario El Mercurio de Santiago, de fecha 13 enero 2002: "Para Chile es importante fomentar la paz, la seguridad y el orden en el ámbito internacional, al menos en aquellas áreas por las que transita nuestro comercio marítimo".

A su vez, el Subsecretario de Guerra chileno, Don Gabriel Gaspar, en entrevista concedida a la periodista Alejandra Lizana, de fecha 11 de julio 2004, confirma las expresiones del jefe naval señalado: "No hay nada más dañino para el comercio que los conflictos que paralizan las exportaciones y, desde el punto de vista económico, la mitad del PBI chileno tiene que ver con el comercio externo", más adelante, reiteró la voluntad del gobierno nacional para participar en la solución de los conflictos internacionales, en especial aquellos que se producen dentro de la Región.

Los acuerdos y tratados de libre comercio que Chile ha firmado con otros países y diversos conglomerados políticos como la Unión Europea y APEC, crean lazos que no sólo son de tipo de económico, sino que además, revisten connotaciones importantes en

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

materias de seguridad. Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en las recientes palabras de la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, al comentar que la futura participación del país en Althea (Misión que reemplazará a la OTAN en Bosnia) es un eslabón más en la serie de contribuciones chilenas a la seguridad de los Balcanes – donde, además de participar en la SFOR, ha desplegado fuerzas policiales en Bosnia y Kosovo – y, relacionó esta participación con el acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile. (MICHELLE BACHELET, 2004C)

En aspectos humanitarios y como consecuencia de las grandes mortandades producidas por los conflictos armados entre la población civil de los países afectados, las operaciones de paz tuvieron que ser modificadas, escalando desde la imagen inicial de soldados "cascos azules" en labores de distensión, hacia otros escenarios, donde actúan efectivos regulares integrando fuerzas internacionales, provistos de moderno equipamiento de combate, a fin de proteger a esa población civil y mantener, o imponer, la paz.

Chile no ha estado ajeno a esa evolución. El país, en una primera fase, inició su participación en este tipo de operaciones en el año 1949, con la UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y Pakistán). Allí y en ocho operaciones posteriores, cumplió con el rol habitual de los "Cascos Azules".

Más adelante, a partir de la década de los noventa, el país participó en una segunda fase, que se podría considerar como intermedia y más especializada. Las características de esta nueva fase residen en la naturaleza de los medios empleados y las misiones que se cumplen; se inicia con el envío de helicópteros y personal de la Fuerza Aérea a Irak, para posteriormente participar con infantes de marina en Camboya y, después, con el despliegue de fuerzas policiales a Bosnia - Herzegovina. Se cierra esta fase con el envío de helicópteros y medios del Ejército chileno a Timor Oriental¹.

Respecto a los efectos que tuvo esta fase en la opinión pública chilena, es digno de mencionar que el despliegue de mayores fuerzas militares y helicópteros, primero en Irak y después en Timor Oriental, provocó un cambio importante en la sensibilidad del ciudadano común chileno, ya que a partir de esas participaciones, las operaciones de paz son seguidas por la ciudadanía con interés y regularidad en los medios informativos nacionales y extranjeros. Esa situación permitió que la población constatará que las operaciones de paz de las Naciones Unidas estaban ahora más cerca de sus percepciones diarias; las aceptarán como un elemento natural del quehacer nacional y acogieran favorablemente la tan necesaria participación del país en ese tipo de operaciones humanitarias.

La tercera fase, es aquella en la que se encuentra Chile en estos momentos y se caracteriza por el empleo de sus fuerzas militares en unidades conjuntas, o combinadas. Dos ejemplos de ella son: una nueva participación en Bosnia-Herzegovina, pero esta vez empleando medios del Ejército en forma integrada con una Unidad de Combate de Gran

¹ En anexo N° A, véase cuadro resumen de las operaciones de paz en las que actualmente está participando Chile.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Bretaña y, el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una Fuerza de Tarea de Argentina. (JUAN CARLOS SALGADO, 2004)

También cooperó a una mejor internalización ciudadana por las operaciones de paz de la época, una pregunta que la autoridad a cargo de la política exterior de Chile se formuló públicamente: ¿Por qué nuestro país participa cada vez más activamente en estas operaciones, aún cuando ellas parecen lejanas de nuestra propia realidad y problemas cotidianos?. La misma autoridad dio respuesta a esa interrogante y también públicamente, con las siguientes reflexiones, que han pasado a resumir los basamentos de la política nacional sobre el particular: “Debemos recordar que la solución pacífica de las controversias constituye un principio fundamental y permanente de la política exterior de Chile. La proyección del valor moral intrínseco de este principio, así como el hecho de que el resguardo de la seguridad nacional - entre otros factores - depende de la estabilidad internacional y regional, ha determinado que entre las prioridades de la acción externa del país se incluyan la promoción y el mantenimiento de la paz mundial”. (MARIA SOLEDAD ALVEAL, 2002).

B.- La Política Nacional de Chile en materias de Operaciones de Paz. (OPAZ).

La Política Nacional de Chile para participar en las OPAZ, se fundamenta en que la paz mundial es un objetivo permanente de su política exterior. Por tanto, la participación del país con tropas en misiones autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. es una forma real, concreta y soberana de reafirmar tal compromiso con la Comunidad Internacional.

Dicha política establece una gama de criterios político-estratégicos para participar en las OPAZ. Entre éstos destaca el hecho que la participación de las fuerzas chilenas debe satisfacer el interés nacional, para lo cual se deben ponderar los costos y beneficios involucrados mediante una evaluación caso a caso, analizando en cada oportunidad el tipo de operación a realizar, la región donde se desplegarán los medios, la cantidad de fuerzas que hay que comprometer y, además, la duración esperada de la operación.

Otros aspectos importantes a considerar son que dichas operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las Instituciones involucradas y que todo el personal participante, sea civil o militar, debe ser preferentemente voluntario dado los riesgos personales involucrados.

De acuerdo a la misma política, la decisión de participar en las OPAZ la debe adoptar el Presidente de la República con la asesoría conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa; quedando radicada en este último Ministerio la responsabilidad de coordinar estas actividades. Finalmente y como tal decisión involucra el desplazamiento de fuerzas militares fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución Política de Chile, tal materia debe ser regulada por Ley. (CP. 1980, p: 44).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

La Ley N° 19.067 (1991), derivada de la norma constitucional, a su vez establece: “La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas.

De esta forma la resolución soberana que adopte el Presidente de la República para participar con fuerzas militares chilenas en OPAZ, es ratificada por otro poder del Estado y formalizada en una norma que compromete e involucra en el procedimiento a los dos ministros de Estado que tienen ingerencia en este tipo de operaciones.

En cuanto a la jerarquía de la política nacional para las OPAZ, ésta es para todos los efectos una política del Estado de Chile y en ella se entiende por Operación de Mantenimiento de la Paz el siguiente concepto: “Todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades”.

El primer documento que se preparó sobre la materia, en el año 1996, denominado “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, contenía las consideraciones principales que regulaban esas actividades y se refería a las operaciones que desarrollaría el país conforme al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, es decir aquellas que tienen una mayor relación con el arreglo pacífico de las controversias. Dicha política fue oficializada mediante Decreto Supremo N° 94, de fecha 06 noviembre 1996, el que a su vez tiene su base jurídica en los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República. (CP. 1980, pp. 31y 35).

El Decreto Supremo anteriormente mencionado, define también las relaciones existentes entre la seguridad interna y externa del país indicando: “En un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un conjunto de factores, tanto internos como externos y entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales”. Más adelante, el mismo documento establece que: “La globalización de las relaciones deriva en que los conflictos repercuten internacionalmente en forma más amplia e intensa, por lo tanto, adquieren una mayor supremacía los pactos de seguridad y estabilidad internacional” (DS. N° 94 1996)

El Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997, que es coetáneo con la política original, expresaba: “Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posterior al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz”. (LDN 1997, p. 46).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Durante el año 1999 la política original de participación de Chile en las OPAZ evolucionó, al subscribirse un Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU, que establecía que Chile contribuirá al Sistema de Fuerzas de Reserva de esa organización. Para formalizar ese acuerdo, se promulgó en el mismo año un nuevo Decreto Supremo que modificó la política inicial, el D.S. (G) N° 68, de la Subsecretaría de Guerra, que amplió la participación de Chile en OPAZ., autorizando la participación en Misiones de Paz con mandatos basados en el capítulo VII de la Carta, los que tienen relación con los casos de amenazas o quebrantamiento de la paz o actos de agresión. En esta nueva política se mantuvo la limitación de no usar fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

Otros elementos que potenciaron el interés nacional de participar cada vez con mayores fuerzas en las OPAZ y a comprometerse, más profundamente, en el área de seguridad internacional fueron: la participación del país como miembro fundador de la Red de Seguridad Humana desde 1999 (FUENTES, CLAUDIA 2002; pp. 101-104); su rol como país sede de la IV Reunión de Cancilleres de la Red de Seguridad Humana, en el mes de julio del 2002; las reuniones de Ministros de Defensa y Cancilleres de las Américas celebradas en diversos países durante el período y, muy en especial, su nueva participación como miembro "No Permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", a contar de enero de 2003.

Todas estas actividades y compromisos asumidos en materias humanitarias, han provocado una percepción positiva de la ciudadanía y una mayor receptividad para que Chile coopere, con otros actores internacionales, en el planteamiento de iniciativas que mejoren la seguridad regional. Entre dichas instancias, las operaciones de paz tienen siempre un rol destacado y ellas, a su vez, han permitido percibir claras muestras de la aceptación que ha tenido el país como interlocutor serio y activo en esas materias y otras que tienen relación con la seguridad internacional.

Motivada por esos logros, la política nacional buscó incorporar al más amplio espectro posible de actores, para aprovechar y también al máximo, aquellos factores que contribuyeran a elevar el prestigio y la participación de Chile en los organismos encargados de velar por la seguridad mundial. Dentro de ese esquema, se estimó además que era pertinente promover el rol de la mujer en este campo. Por ello y copatrocinada por Dinamarca y la Unión Europea, se realizó en Santiago, en el año 2002, una conferencia biregional sobre "El Rol de la Mujer en Operaciones de Paz". La iniciativa, que consideró la participación de expertos internacionales, respondía también a la Resolución N° 1.325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 31 de octubre del año 2000, que destacó la necesidad de una completa incorporación de la mujer en todos los procesos relativos a decisiones y acciones en prevención de conflictos, operaciones de paz y para la reconstrucción postconflicto.

Cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, incorporando otras operaciones de paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se emitió el Decreto Supremo N° 68, éste ratificó los contenidos de la mayor parte de la política que estaba vigente y se limitó a modificar su artículo N° 4, incorporando ahora las operaciones de Imposición de la Paz, contempladas en el

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Para esos efectos, en la parte pertinente dicho Decreto expresa: “Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición de la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas”².

Al incorporarse Chile a esta nueva tarea de imposición de la paz, el país automáticamente quedó comprometido a ampliar su agenda de participación en la solución de conflictos internacionales auspiciados por la ONU, uniéndose al concierto de naciones que realizan las siguientes tareas:

- Verificar el cese del fuego y colaborar en la separación de fuerzas.
- Supervigilar las líneas divisorias o de las zonas de exclusión.
- Escortar, conducir y distribuir ayuda humanitaria.
- Supervisar la desmovilización de combatientes y la entrega y/o destrucción de armamento.
- Colaborar con los programas de desminado.
- Contribuir al éxito de los programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.
- Contribuir a la reconstrucción de zonas afectadas por conflictos o desastres naturales.
- Observar actos electorales.

C.- Otras acciones para incrementar la participación de Chile en las Opaz.

Como una forma de refrendar la voluntad de involucrarse cada vez más en la materia y para potenciar las capacidades nacionales que sería necesario emplear a futuro, las autoridades nacionales adoptaron las siguientes medidas:

- Incrementar su presencia en los organismos internacionales que planifican y coordinan las operaciones de paz.

² En ANEXO B, véanse los textos en extenso de los Decretos Supremos N° 94 del 06 nov. 1996 y N° 68, del 14 oct. 1999, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, que establecen la Política Nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

- Crear instancias de formación y capacitación del personal civil y militar que integrará las fuerzas nacionales.
- Mantener fuerzas en Stand By, para actuar cuando así sea requerido por las Naciones Unidas.
- Demostrar a la opinión pública nacional e internacional la voluntad del país para participar en este tipo de operaciones.

1.- Incremento de presencia en organismos internacionales.

Esta tarea se cumplió comisionando a diversos organismos de las Naciones Unidas, un grupo de Oficiales superiores, especialistas y capacitados para desempeñarse, en forma rotativa como asesores y enlaces militares. Los puestos asignados fueron los siguientes:

- Un Coronel de Ejército, designado como asesor de Heraldo Muñoz, Embajador de Chile e integrante no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Un Coronel de Ejército, como Agregado de Defensa ante la Misión de Chile en la ONU. (ADMONU). Puesto rotativo con la Marina y la Fuerza Aérea.
- Un Coronel de Ejército, como delegado permanente ante el Departamento de Entrenamiento del DPKO en la ONU.

La labor de estos Oficiales, que es sólo una mínima representación, ha permitido un enlace y contacto mayor con los organismos encargados de las negociaciones y coordinaciones que ejecutan las Naciones Unidas respecto a las operaciones de paz. Adicionalmente, permitió que las autoridades chilenas se familiaricen más con diversas materias y procedimientos relacionadas con éstas y recibir, oportuna y anticipadamente, información detallada de las medidas y peticiones de fuerzas que pueda formular ese Organismo al país.

Otro hito que resalta el compromiso adoptado por el país con las OPAZ y, especialmente en Haití, ha sido el reconocimiento que ha otorgado a Chile las Naciones Unidas, al denominar como Representante Especial del Secretario General de ese Organismo en Haití al embajador chileno Gabriel Valdés, ex miembro representante de Chile ante el Consejo de Seguridad y, que al momento de ser designado se desempeñaba como embajador en Argentina.

El embajador Valdés ya asumió esas altas funciones en Haití en el mes de agosto pasado y, poco después de familiarizarse con el cometido de su función, expresó en reunión con la Ministra de Defensa y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa: "No podía negarme al nombramiento del Secretario General, el compromiso del Presidente Lagos y de las Fuerzas Armadas de Chile debía ser seguido por mi compromiso personal"; más adelante agregó que ésta no es una misión convencional, debido a las

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

complejas condiciones en que se encuentra Haití y, en ese sentido, subrayó la dimensión histórica que representa para los países regionales su participación en la reconstrucción y estabilización de ese país. (COMUNICADO DE PRENSA, 2004).

2.- Formación y capacitación de civiles y militares en Operaciones de Paz.

Quienes participan en operaciones de paz de la ONU. deben tener un entrenamiento especializado, el que era proporcionado para las fuerzas chilenas en Centros de Instrucción existentes en el extranjero.

Por ello, junto con adoptarse la decisión de incrementar la participación chilena en las operaciones de paz y ampliarla a las contempladas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, las autoridades nacionales resolvieron comprometer importantes recursos humanos, materiales y económicos propios, para crear un Centro de ese tipo en el país, donde personal de la Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y civiles, recibieran esa capacitación especializada. Ello dio origen a la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, denominado "CECOPAC", en el año 2002. (Decreto Supremo N° 2200/114).

Dicho Centro fue creado como un organismo conjunto dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, con una moderna sede ubicada en un Campo Militar del Ejército de la ciudad de Santiago y dotado de todos los medios necesarios y enlaces con el exterior para cumplir con sus funciones. Constituye el primero en su especie que es construido específicamente para fines de capacitación y entrenamiento de despliegue, para personal civil, policial y militar. (Resumen Ejecutivo 2004).

A dos años de su creación, CECOPAC ya cuenta con los siguientes cursos regulares:

- Curso de Observadores Militares.
- Curso de Operaciones de Paz.
- Curso de Monitores Policiales para Naciones Unidas.
- Curso de Corresponsales en Misiones de Mantenimiento de la Paz.
- Curso de Derecho Internacional Humanitario en los Conflictos Armados y Opaz.
- Curso al servicio de la Paz, dictado por el Centro PEARSON de Canadá.
- Cursos de Predespliegue para contingentes nacionales.

Asisten en forma regular a los diferentes cursos del CECOPAC todo el personal civil, policial y militar que el Estado está capacitando para participar en operaciones de

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

paz y otros, del área privada y de distintos países, que tienen interés en efectuar cursos especiales sobre la materia.

3.- Alistamiento de fuerzas en Stand By.

El centro de entrenamiento conjunto constituyó además un paso importante para el alistamiento de fuerzas chilenas adheridas al Compromiso de Fuerzas "Stand By, toda vez que, a la fecha, CECOPAC ha preparado y entrenado a numeroso personal, de variadas especialidades, para responder a solicitudes de las Naciones Unidas con un aviso previo mínimo.

Dicha capacidad operativa quedó claramente reflejada cuando la ONU solicitó a Chile participar en la Fuerza de Estabilización de Haití, en marzo del presente año. En esa oportunidad, por instrucciones presidenciales, se dispuso que fuerzas chilenas se integraran a la Fuerza Multinacional Interina (MIFH) junto a Estados Unidos, Francia y Canadá a la mayor brevedad. Las fuerzas nacionales, un batallón de aproximadamente 350 hombres del Ejército, conformado por tropas de infantería y de fuerzas especiales, más sus respectivos apoyos que, a esa fecha eran las más numerosas que habían participado por parte de Chile en misiones de paz, estuvieron listas para ser desplegadas a partir de las primeras 72 horas del requerimiento de las Naciones Unidas. Estas fuerzas eran parte de las que Chile tenía comprometidas en Stand By.

4.- Algunas demostraciones de autoridades chilenas que destacan la voluntad nacional de participar en las OPAZ de las Naciones Unidas.

Las autoridades nacionales han efectuado reiteradas demostraciones públicas, para resaltar el interés manifiesto que tiene el país en participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Ello se ha manifestado mediante diversas visitas oficiales, efectuadas por las más altas autoridades nacionales, a las fuerzas que Chile ha desplegado en diferentes partes del mundo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

El Presidente de la República, Ricardo Lagos, visitó en el año 2001 las fuerzas del Ejército chileno destacadas en Timor Oriental y, en lo transcurrido del año 2004, ya ha visitado las tropas y personal policial que se encuentran en Bosnia Herzegovina y Haití. Por su parte la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet visitó, durante el año 2003, las fuerzas combinadas de Argentina y Chile desplegadas en Chipre. Más adelante repitió la misma visita en el año 2004, esta vez haciéndola extensiva a las fuerzas que el país tiene en Bosnia Herzegovina y, en forma especial, a las desplegadas en Haití desde inicios de año.

Otra visita destacada fue la que efectuó a Haití, en el presente año, el Alcalde de Santiago y candidato presidencial y líder de la oposición, Joaquín Lavín. Si bien esta última visita no tuvo la importancia y el carácter oficial de las anteriores, constituye una clara demostración que todos los estamentos políticos nacionales apoyan y asignan gran importancia a las operaciones de paz en que participa Chile.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

En reciente visita efectuada a Chile por parte del mandatario brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, éste se reunió privadamente con el presidente chileno, el 23 de agosto pasado. Al término de esa reunión y en conferencia de prensa conjunta, ambos mandatarios destacaron la presencia de la región en Haití y, pusieron de relieve el trabajo que tanto Chile como Brasil realizan para estabilizar la convulsionada isla caribeña.

En la misma conferencia de prensa, el presidente de Brasil resumió el rol que desempeñan ambos países en Haití expresando: “Con la misma fuerza que el Presidente Lagos, hablando en nombre del pueblo de Chile dijo que no al envío de tropas a Irak en el Consejo de Seguridad, también dijo sí cuando la causa era la paz, para enviar tropas a Haití, tropas que trabajan en conjunto con las nuestras bajo la coordinación civil de un chileno, y bajo la coordinación militar de un brasileño”.(Diario La Nación, 23 agosto 2004).

III.- RESPUESTAS AL CUESTIONARIO DE INVESTIGACIÓN DEL CHDS.

En las páginas anteriores se ha hecho una recopilación de los aspectos que tienen relación con la participación de Chile en Operaciones de Paz, de los puntos más destacados de su política nacional para la toma de decisiones sobre la materia y, con algún detalle, una descripción de la forma como se alistan y entrenan las fuerzas chilenas participantes.

Corresponde ahora dar respuesta a las preguntas directrices que nos ha hecho llegar el Director del Proyecto PKO. Tomando en consideración lo específico del cuestionario y la conveniencia de acotar las respuestas, a continuación se tratarán en forma directa cada una de las interrogantes y, en el mismo orden que fueron presentadas.

A.- Factores que influyeron para la participación de Chile en las operaciones de paz en Haití.

- 1.- El hecho que Chile es signatario de la Carta de Naciones Unidas desde su inicio.
- 2.- La existencia de una política nacional específica para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, oficializada por Decreto Supremo, el 14 de octubre de 1999.
- 3.- La solicitud directa que hizo el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, al Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, para comprometer su participación en la Fuerza Multinacional Provisional en Haití (MIFH, *Military Interin Force in Haití*).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

- 4.- La existencia de un fundamento jurídico internacional, al promulgarse la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, N° 1529 del 29.FEB.004, solicitando dicha participación y que ésta debería ejecutarse bajo el mando y control de Naciones Unidas.
- 5.- El “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Chile y las Naciones Unidas”, sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado por ambas partes en Nueva York, el 11 de noviembre de 1999.
- 6.- Que posterior a la Resolución N° 1529, las Naciones Unidas solicitaron, por Resolución N° 1542 del 30 de Abril de 2004, establecer la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), a contar del 01 de Junio de 2004 y por un período de 6 meses renovables
- 7.- Que Chile participa como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad y, actualmente, un chileno ha sido designado como encargado del caso Haití. Esto impone al país una mayor responsabilidad internacional en torno a la seguridad mundial y regional, tareas que son congruentes con los principios de su política exterior y absolutamente concordante con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional.
- 8.- Lo expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile, de 1997 y 2002, al establecer que uno de los principios orientadores de su política exterior y de defensa, es su disposición y compromiso a participar en las Operaciones de paz de Naciones Unidas de capítulo VI y VII.
- 9.- Que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por otra parte, al participar fuerzas nacionales junto a países de la región, se potencian las medidas de confianza mutua de carácter bilateral y multilateral en que está empeñado el gobierno.
- 10.- Finalmente, para esta toma de decisiones se consideraron, además, los siguientes factores políticos estratégicos:
 - a.- Demostrar la capacidad de reacción nacional, aceptando el desafío de la MIHF de alistar medios importantes y desplegarlos a gran distancia en sólo 72 horas, para participar junto a Estados Unidos, Francia y Canadá.
 - b.- Comprobar las capacidades del país para actuar bajo ciertas condiciones de apremio en la MINUSTAH, ya que esta segunda solicitud de las Naciones Unidas estableció cortos plazos de alistamiento y el empleo de fuerzas de mayor magnitud, todo ello dentro de un estrecho cronograma para resolver y reaccionar.
 - c.- Hacer uso de estos desafíos para confirmar aspectos permanentes de la política exterior chilena y para dar nuevas muestras del compromiso del país con la paz y seguridad internacional y, específicamente, con la regional.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

d.- Destacar la voluntad nacional de contribuir a la responsabilidad colectiva, en especial durante la permanencia de Chile como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Ello, pese a que el mandato inicial por seis meses coincidiría con el último semestre de la participación de Chile en dicho Consejo.

e.- Justificar la lógica que dos Estados latinoamericanos, miembros del Consejo (Brasil y Chile), deberían estar presentes en Haití, el país más frágil de la región, contribuyendo a una operación de paz “multidimensional”. Paralelamente, la participación de ambos países constituía una oportunidad única para desarrollar un trabajo conjunto y estrecho entre dos naciones tradicionalmente amigas y paravecinales.

f.- Hacer presente la voluntad nacional de cooperar concretamente con el establecimiento pleno de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, coadyuvando con ello a demostrar que tal condición sólo puede lograrse con planes a mediano o a largo plazo y supervisados por la ONU.

g.- Dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional y, que Chile busca compartir equitativamente sus responsabilidades sociales con las de otros Estados.

h.- Entregar el mensaje que la participación de Chile junto a Brasil y Argentina, en la MINUSTAH, constituye una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región.

i.- Verificar la eficiencia y rapidez del alistamiento y despliegue de las fuerzas a emplear en esta misión y evaluar la calidad del entrenamiento que proporcionaba CECOPAC. Sobre este mismo particular, las autoridades chilenas apreciaron que si lo anterior resultaba exitoso, ello sería considerado positivamente por la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables a estos procesos, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares.

j.- Señalar a la opinión pública nacional que si bien la preparación de las fuerzas solicitadas por las Naciones Unidas exige una importante inversión económica, ésta se puede recuperar, parcialmente, a través de los reembolsos.

k.- Demostrar, asimismo, que el hecho que los períodos del mandato se establezcan por seis meses renovables, otorga flexibilidad a la toma de decisiones. Lo anterior permite al país resolver, anticipadamente, los esfuerzos que se deben considerar en el próximo período, ya sean referidos a aumentar o disminuir las fuerzas, e incluso, si es del caso, discontinuar la misión.

B.- Forma como fue tomada la decisión.

Para la primera solicitud de las Naciones Unidas (MIFH) y dada la necesidad de dar una respuesta rápida, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, acogió la petición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en forma inmediata. Apenas

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

recibió la solicitud, el 1 de marzo de 2004, y después de breves consultas con la Canciller, la Ministra de Defensa Nacional y el Comandante en Jefe del Ejército, pero sin consulta previa al Senado, informó que Chile participaría de la Fuerza Multinacional.

Ello provocó ciertas aprehensiones por parte de algunos representantes del Poder Legislativo, quienes manifestaron su molestia por el hecho que el Presidente no hubiera solicitado la opinión previa del Congreso. A pesar de esa breve controversia, el Senado con fecha 2 de marzo aprobó por una amplia mayoría el envío del contingente. Así, en menos de 48 horas nuestro país estuvo en condiciones de enviar un primer contingente de 336 soldados del Ejército de Chile a Haití, para unirse a la Fuerza Multinacional Interina.

Las razones de la premura en aceptar y preparar en tan corto tiempo la MIFH, se debió a que ésta debía cumplir tareas urgentes y especiales, tales como: revertir la situación de crisis que vivía Haití, permitir la rápida pacificación del país, normalizar los servicios básicos mínimos, e iniciar la creación de condiciones más aptas para la estabilización del país. Con ello se estaría concediendo tiempo a la ONU para preparar una misión de mayores alcances, que se desplegaría a partir de tres meses después, en la que Chile también podría tener un papel protagónico.

Días más tarde, el 11 de marzo, en conformidad con el Art. 4 de la Ley N° 19.067 que norma la salida de tropas del país, el Presidente de la República solicitó al Presidente del Senado prorrogar el plazo de permanencia del contingente hasta fines de mayo y autorizar la salida de nuevas tropas. Dicho procedimiento, permitió aumentar la presencia de Chile en Haití, de 336 a 584 efectivos en la MINUSTAH, con la incorporación de más personal del Ejército y, en esta oportunidad, de la Armada, la Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones de Chile.

El proceso que adopta en Chile para dar respuesta a una solicitud de este tipo, se realiza de la siguiente forma³.

- 1.- Cuando las Naciones Unidas formulan un requerimiento a todos los países con respecto a operaciones de paz, en Chile, tanto el Ministerio de Defensa como el Ministerio de Relaciones Exteriores toman conocimiento de esa petición por sus respectivos canales.
- 2.- A continuación, un Grupo de Análisis, compuesto por un grupo interdisciplinario de carácter militar y civil de diferentes organizaciones, estudia los requerimientos formulados por la ONU y analiza todos los factores positivos y negativos que inciden en éstos. Se cierra esta fase con una recomendación colegiada acerca de la conveniencia y factibilidad de participar en dicha operación, con qué medios y bajo qué condiciones.
- 3.- Con dicha proposición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa hacen una propuesta final conjunta al Presidente de la República, quien resuelve sobre el particular.

³ (En anexo C, esquema del proceso).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- De ser tal resolución positiva, el Presidente remite la solicitud para la salida de tropas al Senado. Al mismo tiempo informa sobre lo resuelto a los Ministerios involucrados y dispone, a través del Ministro de Defensa, que las Instituciones alisten los medios a emplear.

5.- Tan pronto se adopta una decisión favorable a la participación por parte del Presidente y el Senado, ello se informa oficialmente a las Naciones Unidas a través del Embajador chileno ante ese organismo, detallando la cantidad y tipo de fuerzas que aportará el país.

El Grupo de Análisis multidisciplinario, entre otros, está compuesto por representantes de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda; además lo integran representantes del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros, Policía de Investigaciones y Registro Electoral.

C.- Forma como fue diseñada y planteada la misión, quienes participaron en su diseño y, si se tomaron en consideración influencias externas.

1.- Ya se explicó en detalle lo referido a la primera misión (MIFH). Se indicará ahora lo referido a la segunda fase, consistente en integrarse a la Fuerza Multinacional de la MINUSTAH con medios del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile, a partir del 01 de Junio de 2004 y por un período inicial de 6 meses renovables..

En esta oportunidad y al contarse con más tiempo para resolver, el Comité Asesor del Ministerio de Defensa Nacional fue el encargado de estudiar, analizar y proponer los fundamentos legales relacionados con la tarea asignada por las Naciones Unidas. Por su parte, el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), efectuó el análisis de los costos que irrogaría la misión, los aspectos técnicos de la operación y las disposiciones para seleccionar y preparar la fuerza a desplegar.

Como documento inicial y guía de trabajo, se elaboró una Directiva Ministerial de Preparación, la que dispuso los primeros lineamientos a las Instituciones participantes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones). Posteriormente y una vez promulgado el Decreto Presidencial que oficializó la operación, se dictó una Directiva de Ejecución.

2.- Para el trabajo detallado del cumplimiento de la misión, se organizó un Estado Mayor Conjunto (EMC) para Haití. Como Autoridad Nacional Superior de toda la operación, se designó al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y como Jefe directo de ese Estado Mayor Conjunto, al Subjefe del Estado Mayor de la Defensa.

El EMC, estaba integrado por Oficiales del EMDN y de las Instituciones que participarían con fuerzas, éstos últimos para reforzar aquellas áreas críticas. La orgánica general que se dio al organismo fue la correspondiente a las normas de la OTAN, que son las que reconoce la ONU.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

El Estado Mayor Conjunto para la MINUSTAH, sigue hoy día funcionando en dependencias del Estado Mayor de la Defensa, con todos sus miembros permanentes originales y los asignados especialmente por otras Instituciones. Cabe resaltar que éste es el Estado Mayor Conjunto más grande que ha tenido funcionando el país en tiempos de paz.

La Autoridad Militar Nacional y el EMC, además de asesorar al Ministro de Defensa, supervisan y controlan las tareas que ejecuta el contingente nacional en Haití y, también, son los encargados asegurar su sostenimiento hasta el término de la misión.

3.- Con respecto a eventuales influencias externas, que pudieran incidir en las fases de preparación de las fuerzas, de su despliegue y operación en el terreno, se considera que son inexistentes. Ello, porque la decisión de participar en esta operación de paz de la ONU fue un acto soberano del país y por el hecho que todas las fases de alistamiento y despliegue de fuerzas se realizaron conforme a las normas y procedimientos nacionales. Tal vez el único factor de externalidad existente en todo el proceso, sería que se emplearon las normas de interoperabilidad OTAN para la configuración de las fuerzas, para los sistemas de enlace, para las comunicaciones y, para todas las medidas de coordinación con otras fuerzas no nacionales.

4.- Respecto al Sistema de Mando nacional, éste se organizó de la siguiente forma:

La totalidad de los participantes en la operación, dependen del Ministro de Defensa Nacional, con su sede en el Edificio "Diego Portales" de Santiago.

El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, por delegación del ministro, se ha desempeñado, desde los inicios de la operación, como "Autoridad Nacional Militar" y, de él dependen las unidades desplegadas en Haití. La relación de mando, para este caso, es la reconocida como "full command", por delegación del nivel político.

D.- Objetivos políticos y económicos de la misión.

1.- Con relación a los objetivos políticos

El uso del instrumento militar para mantener la paz y la seguridad mundial ha adquirido nuevas modalidades e importancia en el escenario internacional de la post Guerra Fría; como consecuencia, ha evolucionado positivamente la importancia relativa que se otorgaba a dicho instrumento, dentro de la política de defensa y exterior de Chile.

Por otra parte y debido a los efectos políticos y estratégicos que tiene para cualquier país el participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ellas han sido objeto de especial preocupación por parte del gobierno de Chile. La decisión política de participar, oportunamente y con un especial esfuerzo en Haití, refleja dicha evolución.

Respecto a la política de defensa chilena; ésta, al igual que en cualquier otro país, está orientada preferentemente a alcanzar un grado de disuasión que asegure la

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

protección territorial. Sin embargo, también, centra su accionar en la preservación de la paz y ella siempre estará condicionada al grado de estabilidad internacional y, en especial, a la regional, donde las operaciones de paz tienen un rol insustituible. Se suma a lo anterior otro elemento básico de la misma política, que es el concepto de la Cooperación, entendida ésta como una modalidad complementaria de utilización del instrumento militar del país para coadyuvar a la inserción de Chile en un mundo globalizado, donde también tienen un rol preponderante las operaciones de paz. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002, pp. 84 a 86)

De esa forma, la participación de las fuerzas chilenas en MINUSTAH, se enmarca y es coherente con las políticas de defensa y exterior del país. En este caso, predomina un objetivo político de solidaridad y de compromiso con una resolución de la ONU.

2.- Con relación a objetivos económicos.

Chile no tiene objetivos económicos directos en el caso de Haití. Sin embargo, es interesante destacar que el país ha mantenido como estrategia permanente para su desarrollo, el profundizar su apertura a la economía internacional e intensificar su participación como actor dentro del proceso de globalización económica. En consecuencia, los efectos de toda crisis internacional y en mayor medida las regionales, pueden afectar directamente a su desarrollo nacional, lo que le crea compromisos cada vez más estrechos con la seguridad de otros países y en especial con los de la región.⁴

Con relación a los objetivos económicos “indirectos”, derivados de las operaciones en Haití, se podría señalar los siguientes:

a.- *En cuanto al mercado nacional.* La participación de Chile en MINUSTAH ha significado para el país invertir importantes recursos en el proceso de preparación de las Fuerzas, situación que ha favorecido a las empresas nacionales que han participado en este proceso. Esta situación aporta dinamismo a la demanda interna y por ende al crecimiento, factores que son esenciales también, para disminuir la tasa de desempleo.

b.- *En relación al contexto internacional que enmarca las operaciones.* Más allá de las retribuciones monetarias que puede aportar Naciones Unidas, a través de los reembolsos a los países participantes, éstos pueden incursionar en la búsqueda de soluciones a los problemas del país que es objeto de la operación de paz.

Dichas soluciones podrían referirse a proporcionar insumos y otros elementos para aliviar los problemas de desabastecimiento local, transferir tecnología y enviar personal especializado, u otro tipo de aportes que apoyen efectivamente la reconstrucción de Haití. Esta situación, a su vez, se podría traducir en oportunidades de negocio para las fuerzas productivas de países como Chile.

⁴ Ver en págs. 2 y 3, algunos antecedentes relacionados con la importancia económica que tienen para el país los aspectos relacionados con la Seguridad Internacional.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Se sabe que la normalización de Haití será un trabajo de largo aliento y que la participación de los empresarios chilenos requerirá, por una parte, descubrir las oportunidades donde actuar y, por otra, contar con un proceso informativo y de creación de incentivos, para los eventuales agentes económicos interesados en participar.

E.- Con respecto a los objetivos militares y de seguridad de la misión.

Los objetivos militares y de seguridad para la operación se ajustaron al mandato de Naciones Unidas y acorde a ello, se establecieron los siguientes objetivos principales:

1.- Crear un entorno seguro y estable.

En lo macro, la idea de fondo de ambas operaciones estuvo orientada a establecer un entorno seguro y estable para el gobierno de transición de Haití, en el que se pudiera desarrollar un nuevo proceso político y constitucional. Ello incluyó, entre otras metas deseables: desarmar y pacificar a la población; supervisar la reestructuración y reforma de la policía nacional de Haití, en conformidad con las normas propias de una policía democrática y; preparar el ambiente para futuras elecciones.

En cuanto a las fuerzas propias, las medidas de seguridad estuvieron orientadas a alcanzar el principio de “baja cero” dentro del personal civil y militar. Para acercarse a esa meta, los objetivos de seguridad de la Misión fueron agrupados de la siguiente forma:

a.- Respecto a riesgos operativos.

Se partió de la base que en toda operación militar hay ciertos riesgos involucrados y que la de Haití, en particular, no sería fácil, considerando la naturaleza de la tarea asignada, la envergadura de los medios humanos y materiales empleados y, el desconocimiento que tenía el personal chileno sobre el escenario, el terreno y las costumbres e idiosincrasia misma de la población local.

En la primera de las operaciones, esos riesgos se pudieron minimizar mediante una acabada planificación, el entrenamiento previo recibido por las fuerzas y, en especial, porque éstas dispusieron de un breve período de ambientación local y de intercambio de experiencias con las fuerzas de otros países que estaban presentes..

En cuanto a la MINUSTAH, la tarea fue más fácil, ya que hubo el tiempo suficiente para planificar más detalladamente y algunos Oficiales viajaron a Haití, previo al despliegue operativo. Lo que fue de gran valor durante esta fase, es que ya se contaba con las valiosas experiencias obtenidas por el personal nacional que había participado en la fase anterior.

Respecto a algunas medidas especiales de precaución adoptadas en ambas operaciones, una de las más efectivas fue el no autorizar el movimiento de personal en

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

forma aislada, en cualquier zona de Haití. Por ejemplo, cada vez que un vehículo tuvo que salir de las instalaciones del cuartel, lo hacía acompañado de otro vehículo y con escolta. El uso de casco y chaleco antibalas fue también obligatorio en todos desplazamientos.

Además de adoptar extremas medidas de seguridad, los instructivos al personal siempre tuvieron como objetivo, respecto al porte y uso de las armas, evitar toda acción o demostración de fuerza que pudiera amedrentar a la población civil y crear una imagen no deseada de las fuerzas de las Naciones Unidas y, particularmente, de las tropas chilenas. La norma general fue emplear siempre un trato amistoso y deferente hacia la población nativa.

Como resumen, se puede establecer que, en cuanto a los eventuales riesgos operativos que estaban asociados a la MIFH y MINUSTAH, el balance hasta la fecha es sumamente positivo, ya que afortunadamente y pese a los violentos efectos del temporal que recientemente afectó al país, no se ha tenido que lamentar desgracias humanas ni accidentes de ninguna naturaleza, como tampoco se ha debido modificar los objetivos de seguridad trazado para las fuerzas militares.

a.- Sobre riesgos Sanitarios.

Debido a que las condiciones de sanidad ambiental en la república de Haití se consideraron deficientes y, con alto riesgo de enfermedades contagiosas y de infecciones digestivas, en forma previa al despliegue se adoptaron medidas preventivas especiales, tales como vacunar a todos los participantes contra las enfermedades más comunes existentes en la Zona, tales como, Hepatitis a y b, Sarampión, Fiebre Amarilla, Fiebre Tifoidea, Dengue, Malaria y Toxoides.

Además, se adoptaron medidas de protección sanitaria contra insectos, mosquitos y otros parásitos que pudieran amenazar la salud del personal desplegado, también se distribuyeron instructivos especiales para el personal respecto a medidas de higiene personal, ambiental y otros cuidados necesarios para evitar contagios e infecciones. Como ejemplo y debido a los altos índices de SIDA en la población de Haití, se dispuso evitar cualquier contacto personal, de carácter íntimo, con la población civil.

Como medidas adicionales, se prohibió toda compra y consumo de especies que proviniera del comercio local de la ciudad y que el personal, por ningún motivo, tomara agua o se alimentara en otro lugar, que no fuera en las áreas de servicios dispuestas por el mando respectivo.

F.- Respecto a las variables independientes que influyeron en la efectividad de las fuerzas militares combinadas.

Después de entrevistar a diversas autoridades militares y civiles, que participaron en la planificación y posterior trabajo en terreno de la MIFH y MINUSTAH, se pudo llegar a las siguientes conclusiones, respecto a aquellas variables independientes que

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

han tenido, o pueden tener mayor efecto en las actividades que desempeñan las fuerzas militares combinadas en Haití:

1.- *En cuanto al terreno y las comunicaciones:* La zona de las operaciones es de carácter insular; conforma un área geográfica reducida y de difícil intercomunicación por tierra; su red vial está mal trazada y en muy mal estado; existen cadenas montañosas de altura media que aíslan sectores al norte de la Isla; hay severas dificultades para comunicarse por radio y, prácticamente, la red telefónica local es inexistente, o está permanentemente fuera de servicio.

2.- *Respecto a experiencias anteriores con las misiones de paz desarrolladas en Haití:* Las fuerzas combinadas en Haití se enfrentan a una población que ya ha sido objeto de tres misiones anteriores. Sin embargo, hasta la fecha, no se han logrado resultados importantes en lo político, en lo económico, o en lo social, que sean realmente sustentables en el tiempo.

Lo anterior, podría llevar a que la población no mantenga un grado de aceptación permanente o, al menos, prolongado con respecto a esta nueva experiencia, especialmente cuando ella es de Capítulo VII, pero con características que están más bien asociadas a problemas de seguridad y de naturaleza policial.

La misión tiene características muy particulares. Por primera vez se reúne una fuerza mayoritariamente regional, lo que se aprecia que es bien recibido por la población local. Sin embargo, es probable que esa aceptación se vaya enfriando en la medida que los haitianos vean que no se alcanzan logros mayores y permanentes para solucionar problemas políticos, sociales y económicos que son endémicos en su país. De producirse esta situación de rechazo, se complicarían cada vez más los aspectos de seguridad, especialmente si no se logra previamente el desarme de los grupos armados y el reencuentro de las posiciones políticas en pugna.

Se estima asimismo, que de producirse estos efectos negativos con respecto a la presencia de las tropas de la ONU., se afectaría seriamente a las operaciones de esas fuerzas combinadas, aunque éstas hagan todo tipo de esfuerzos para mantenerse como un eje articulador beneficioso para la reconstrucción y el desarrollo nacional. El desafío mayor que tiene el Representante del Secretario General en Haití, es evitar que se configure ese escenario negativo. Es útil recordar que él es la autoridad política encargada de integrar, coherentemente, los esfuerzos que se hacen para alcanzar la paz ciudadana y aquellos que se realizan para la normalización y el desarrollo del país.

3.- *En cuanto a la naturaleza del mandato:* Para el caso de Haití, el mandato de la ONU contempla aplicar algunas medidas contenidas en las partes resolutivas del Capítulo VI y, en otras, del VII., en circunstancias que algunos países participantes tienen legislaciones internas que no contemplan el accionar de sus fuerzas de acuerdo al capítulo VII. Esta situación podría conducir a que las fuerzas militares de esos países, en lo general, se vean restringidas en su libertad de acción para actuar, lo que dificultaría el trabajo coordinado y eficiente de las fuerzas – como un todo combinado – en el terreno.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- *Con referencia a los distintos grados de experiencias que tienen las fuerzas de los países participantes:* Entre las fuerzas que hoy actúan en Haití, existen diferentes niveles de experiencias y de conocimientos respecto a las operaciones de paz y los procedimientos a emplear. Aunque esas diferencias tienden a disminuir con el tiempo y la práctica, tales desigualdades son más notorias cada vez que los países de menor experiencia efectúan sus relevos, lo que en alguna medida no facilita, al menos inicialmente, la conformación de fuerzas homogéneas y estandarizadas. Otros efectos de esta situación, son las dificultades que se crean para coordinar mejor los esfuerzos de pacificación, reconstrucción y desarrollo de Haití, conforme a los parámetros y normas de la ONU.

En Haití, al igual que en la mayoría de las operaciones de paz, las fuerzas militares han debido enfrentar situaciones confrontacionales con la población civil y, cuando se han producido esos tipos de enfrentamientos, ellos han debido ser resueltos pacíficamente y en forma muy diferente a aquellos que son propios de un conflicto armado tradicional. Esta situación hace que cada vez tenga una mayor importancia el buen entrenamiento de las tropas, su acabado adoctrinamiento y una capacitación muy completa, conforme a los estándares de las Naciones Unidas.

5.- *Comentarios finales respecto a las variables independientes:* Pese a las variables ya señaladas, que caracterizan las operaciones en desarrollo en Haití, se podría concluir que lo logrado a la fecha en ese país ha sido exitoso, ya que se han podido aplicar medidas y procedimientos acertados que, habitualmente, han asegurado un efectivo empleo de fuerzas combinadas.

Gran parte de los éxitos alcanzados, son el resultado de algunas acertadas medidas adoptadas, tales como: Un mando superior único, sobre la base de un Estado Mayor Integrado, que cuenta con representantes de todas las fuerzas para coordinar armónicamente el accionar del personal y los medios; el empleo de procedimientos que han sido estandarizados por parte de la ONU y que son comunes a todas las fuerzas participantes y; finalmente, que si bien las fuerzas pueden tener distintos grados de experiencias en este tipo de operaciones, en lo general ellas fueron preparadas en Centros de Entrenamiento que los capacitaron basados en una doctrina común y con procedimientos actualizados de la ONU.

Como resultado de lo anterior, tanto la comunidad internacional, las Naciones Unidas en particular⁵, como el Gobierno de Chile, han hecho una positiva evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Resolución N° 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU, que creó esta Fuerza Multinacional Provisional.

G.- Proposición de algunos padrones, o medidas de desempeño, que podrían usarse para evaluar la efectividad de las fuerzas combinadas que actúan en una operación de paz.

⁵Ver el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad S/2004/300 del 16 de abril de 2004.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Las acciones de las fuerzas militares que participan en cualquier operación de paz de la ONU, se encuentran reguladas por un mandato de ese organismo internacional, donde se definen con claridad las tareas a cumplir. En consecuencia, la forma más simple de medir la efectividad de las fuerzas combinadas participantes, podría ser verificando el grado de cumplimiento global que se ha dado a dichas tareas. Si todas ellas se han cumplido plenamente, la eficacia de esas fuerzas, en principio a lo menos, podría haber sido total.

Sin embargo, la fórmula de medición anterior se complica cuando se le incorpora el factor “seguridad”, el que lógicamente, es un requisito indispensable por alcanzar. En el marco de toda operación de paz, si se producen bajas propias, o entre la población local, se estará restando efectividad al proceso global, aunque se cumpla con todas las tareas dispuestas.

Al considerar los factores “Seguridad y Riesgo”, encontraremos algunas de las diferencias principales que existen entre las operaciones de paz y las operaciones de una guerra tradicional. En estas últimas, en casos calificados, las fuerzas comprometidas pueden aceptar algunos riesgos calculados y, en situaciones extremas, incluso algún grado de inseguridad que podría ocasionar bajas propias, lo que en las operaciones de paz no es aceptable.

Adicionalmente, en toda operación de paz, es necesario compatibilizar la seguridad de las fuerzas propias con las del, o los individuos que son objeto de la ayuda humanitaria y, todo ello, sin perder de vista el necesario cumplimiento de las múltiples tareas asignadas en el mandato respectivo.

Si tomamos como ejemplo una acción que es muy común, como es la mera actividad de distribuir ayuda humanitaria por parte de las fuerzas, podríamos concluir – erradamente – que ésta no debería representar riesgo alguno ni para las tropas que entregan dicha ayuda, ni menos para los individuos que son objeto de esa acción. Sin embargo, las experiencias vividas en Haití y en otras operaciones, indican que en muchos de esos casos, se pueden producir enfrentamientos, peleas y desordenes mayores entre los individuos que reciben la ayuda, e incluso, con intentos de agresión hacia quienes intentan llevar a cabo esa acción humanitaria.

Sólo si la distribución finaliza como un acto ordenado y pacífico, donde no se producen daños propios, ni entre la población objeto de la ayuda, se podría dar por cumplida exitosamente esa tarea.

Consecuentemente, y basados en este ejemplo tan simple, la mejor forma de medir el desempeño de la fuerza actuante, podría ser cuantificando la cantidad de elementos distribuidos y el beneficio real que la acción representó para la población, versus, los eventuales daños, lesiones o bajas del personal propio o entre los receptores de la ayuda.

De una forma muy similar se podrían analizar el resto de las tareas impuestas a las fuerzas participantes, sean ellas tendientes a contribuir al logro de los procesos de

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

reconstrucción política, social o económica del país, como también las de desarme, de desmovilización, de reinserción de los grupos en conflicto, u otras.

Por todo lo anterior, se estima que para dimensionar el grado de efectividad alcanzado por las fuerzas en el cumplimiento de sus tareas, se podrían diseñar algunos índices de gestión. Dichos índices podrían medir los logros a través de ciertos porcentaje. A vía de ejemplo: ¿Qué porcentaje de la población armada local entregó su armamento?, ¿Qué porcentaje de la población accedió a la ayuda de alimentos, medicinas, u otros?, ¿Qué porcentaje de niños asiste regularmente a clases?, etc. y, siempre, enfrentando cada uno de esos índices con el grado de seguridad física alcanzado durante la acción.

H.- Algunas recomendaciones que podrían formularse a los conductores políticos, para mejorar algunos aspectos operativos y de seguridad en este tipo de operaciones.

1.- Las experiencias en todo tipo de conflictos armados indican que, desde un punto de vista táctico, quien dirige una operación debe contar con unidades de reconocimiento, que le permitan determinar y evaluar anticipadamente todas las necesidades de fuerzas y los riesgos asociados a una misión o tarea.

Por otra parte, la experiencia que existe hoy con las operaciones de paz desarrolladas en el mundo, enseña algo muy similar. Ninguna misión de ese tipo se debería materializar sin contar, previamente, con la toda la información preliminar necesaria y ésta, debería ser el producto de un reconocimiento y análisis acabado, destinado a determinar la situación, las condiciones y el escenario particular en el cual se desarrollarán las acciones de paz.

2.- Con respecto a los decisores políticos y con las diferencias que el caso amerita, también se puede aplicar lo que las experiencias han señalado para el campo táctico. Como ellos, antes de resolver sobre una eventual participación en una operación de paz, también deben apreciar la situación detalladamente, podrían emplear a los siguientes organismos y personas para proporcionarle la información preliminar que requieren: sus representantes diplomáticos ante las Naciones Unidas; los que tiene en el país que sería objeto de la misión; aquellos que están en otros países que también participarían en la misma misión y, finalmente, aquellos que están en países que han participado con anterioridad en misiones similares.

3.- Complementando lo anterior, también es estima conveniente que, dentro de ese esquema, en cada uno de las representaciones diplomáticas antes señaladas, se cuente con, o se asignen temporalmente, los asesores militares necesarios para hacer una estimación preliminar de los tipos de fuerzas que es recomendable emplear, de su magnitud y de los medios que debería aportar cada institución armada individualmente. De esa forma, el análisis político inicial, contaría con una asesoría militar especializada.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- También sería recomendable que los decisores políticos tengan funcionando, permanentemente, una especie de sistema nacional de alerta temprana, para determinar anticipadamente las crisis en que podría verse envuelto, o participar el país. Dicho sistema debería conocer perfectamente las capacidades del Estado, sus políticas, las fuerzas y medios que podrían reaccionar y, la forma más conveniente para que éstas actúen proactivamente.

5.- Para el estudio y análisis de cada situación, es conveniente emplear algunas herramientas que permitan definir el escenario futuro en el que se actuaría, como la prospectiva y, contar con equipos multidisciplinarios de análisis, compuesto por civiles y militares. En el mismo sentido, también es aconsejable desarrollar las capacidades para preparar manuales nacionales a ser utilizados en las operaciones de paz. Dichos documentos, podrían considerar como bases y guías de elaboración aquellas políticas y doctrinas nacionales que sean más concordantes con las que son propias de las Naciones Unidas, ya que estos documentos son indispensables para alcanzar objetivos de instrucción y entrenamiento acordes con los estándares internacionales y, para poder operar conjunta y combinadamente en las operaciones de paz bajo el concepto de la interoperabilidad..

6.- Para cada operación de paz, se estima conveniente detallar la asignación de los recursos económicos que ésta requerirá en forma muy transparente. También, se considera importante que dichos recursos no provengan exclusivamente del presupuesto del sector Defensa, ya que se trata de un compromiso de Estado, en el que no sólo están involucradas sus fuerzas militares.

7.- También es recomendable que, en todos los casos, se cuente con un fuerte apoyo comunicacional, que informe en forma verídica y exacta de los hechos que están ocurriendo, a objeto que los ciudadanos estén informados de cuál es la importancia que tiene para su país el participar y contribuir en este tipo de operaciones.

8.- Finalmente y ampliando lo expuesto en el párrafo anterior, se estima que es una responsabilidad propia e indelegable del conductor político el fomentar, en la propia sociedad, la tan necesaria adhesión ciudadana a la participación del país en las operaciones de paz. Se recalcó que es una responsabilidad política, porque tal tarea excede la competencia de la Defensa, al tratarse de -- un compromiso de carácter nacional -- que requiere de decisiones del más alto nivel, de una organización mayor y, de un fuerte apoyo comunicacional.

CONCLUSIONES:

Las operaciones de paz que se están realizando en Haití constituyen el esfuerzo combinado más importante que se haya realizado con fuerzas militares conjuntas y civiles por parte de los países de la Región. Para el caso particular de Chile, nunca antes el país había comprometido tantos medios humanos y materiales en una sola operación de paz.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

La Resolución N° 1529 del 29 febrero 2004, creando la MIFH, determinó que Chile reaccionara dentro de un plazo muy breve (72 horas) para desplegar sus fuerzas, situación que si bien obligó a un esfuerzo considerable, también sirvió para comprobar las capacidades de despliegue rápido de parte de sus fuerzas en "Stand By", de la capacidad de planificación conjunta y, lo que era muy importante, apreciar la calidad del entrenamiento que estaba proporcionando su recientemente inaugurado Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC).

Posteriormente, el mandato del 30 abril 2004 que generó la MINUSTAH, disponiendo un nuevo despliegue de fuerzas por 6 meses a partir del 1° de junio, creó las condiciones para relevar las fuerzas de Estados Unidos, Canadá y Francia y reemplazarlas con otras, principalmente regionales. Estas últimas bajo el mando militar de un General Brasileño y con su conducción política a cargo de un civil chileno. Este hecho, que pudiera parecer poco trascendental, tuvo una connotación histórica, ya que incorporó el valor agregado de cimentar mejores bases de cooperación e integración regional y un mayor entendimiento político y militar entre los países latinoamericanos que participan en la operación.

Con respecto a ambas misiones de la ONU., no cabe duda que éstas, hasta la fecha, han sido exitosas y que las variadas experiencias obtenidas ameritan ser seguidas en forma completa y detallada por la comunidad regional e internacional a medida que progresa la operación. Entre las conclusiones preliminares que es posible extraer de este caso, se podrían establecer las siguientes:

- 1.-La MINUSTAH constituye la primera operación de paz de las Naciones Unidas, que se realiza en Haití, con una participación tan importante de fuerzas regionales.
- 2.- Las fuerzas de los países regionales, cuentan con distintos grados de experiencia en este tipo de operaciones, pero, sin duda, el caso Haití servirá para incrementar esa experiencia y al mismo tiempo mejorar sus aspectos de interoperabilidad, con vista a futuras operaciones de este tipo.
- 3.- La resolución de participar con fuerzas en Haití es legítima, por tratarse de una respuesta a un mandato de la ONU. Para Chile, la decisión de participar constituye un hecho que refleja el ejercicio pleno de su soberanía y de las políticas de defensa y exterior de su gobierno.
- 4.- Haití, en el pasado cercano, ha sido objeto de reiteradas operaciones de paz por parte de la ONU., sin que hasta la fecha se hayan logrado resultados satisfactorios y estables en materias de ordenamiento interno; tampoco se han alcanzado soluciones permanentes para mejorar la calidad de vida de su población y, menos aún, las condiciones necesarias para asegurar un mejor desarrollo futuro del país.
- 5.- La población Haitiana ha tenido, hasta la fecha, un grado adecuado de aceptación frente a las fuerzas regionales participantes o, al menos, ella ha sido más receptiva que en las intervenciones anteriores. Esa aceptación infunde algún grado de optimismo

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

respecto a los eventuales beneficios permanentes que la operación pueda traer para el país.

6.- Todo parece indicar que esta operación de paz deberá ampliarse en el tiempo mediante un nuevo mandato. El nuevo plazo temporal que se establezca, se estima que podría seguir extendiéndose por varios años, si se desea mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población local y crear bases para un desarrollo social y económico sostenido y sustentable en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

CP (1980), "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE 1980", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 12 enero 2000.

COMUNICADO DE PRENSA 2004, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, "Embajador Valdés se reunió con Ministra de Defensa Nacional" Santiago, 11 ago 2004. File ://A:/Bachelet valdes.htm

DIARIO LA NACION 2004, "Lagos y Lula destacan presencia de la Región en Haití" Artículo de prensa, Santiago, 23 ago 2004

DS.Nº 94 (1996), "DECRETO SUPREMO Nº 94", Ministerio de defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra,1996

DS. Nº 68 (1999) "DECRETO SUPREMO Nº 68", Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, publicado en el Diario Oficial de la república Nº 36.510, del 10 de noviembre de 1999.

DS. Nº 2200/114, (2002), "DECRETO SUPREMO Nº 2200/114", Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, del 15 julio 2002, que crea el "Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile" (CECOPAC)

FUENTES CLAUDIA, (2002). En SEGURIDAD HUMANA, .Prevención de Conflictos y Paz, Flacso, Chile, 2002. La Red de Seguridad Humana desde Lysoen a Santiago

JUAN CARLOS SALGADO BROCAL, (2004). General de División, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en Seminario presentado sobre Haití en la Academia de Guerra del Ejército: "Experiencias de un desafío y lecciones aprendidas" Santiago, 14 julio 2004.

GABRIEL GASPAS 2004, Subsecretario de Guerra, en entrevista a periodista Alejandra Lizana Pérez, Publicado en diario El Mercurio, Santiago de Chile, jueves 8 de julio 2004

LDN. (1997). "LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE", Editado por el Ministerio de Defensa, Imprenta de la Armada, Santiago.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

LDN. (2002). "LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE", Editado por el Ministerio de Defensa, impreso por Morgan Impresores. Santiago.

LEY N° 19.067, (1991). "DICTA NORMAS PARA LA SALIDA DE FUERZAS AL EXTERIOR" Publicada en el Diario Oficial N° 34.005 de la República el 1° de julio de 1991.

MARIA SOLEDAD ALVEAR, (2002). Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, discurso, publicado en el diario "La Nación", de Santiago de Chile, 29 Octubre 2002.

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-A). Ministra de Defensa Nacional de Chile, discurso de despedida del contingente chileno integrante de la Fuerza Provisional de Paz de las NN.UU. a Haití, Santiago, 3 de marzo 2004

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-B) Ministra de Defensa Nacional de Chile, Clase Magistral con motivo del inicio del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas FF.AA. Santiago, 16 de marzo 2004.

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-c) Ministra de Defensa Nacional de Chile, en Diario La Tercera, del 08 septiembre 2004, con motivo de su visita a Bruselas.

RESUMEN EJECUTIVO (2004), "INFORMATIVO CHILE HAITÍ", Estado Mayor de la Defensa Nacional, Informativo Número - 1, Santiago, Septiembre 2004

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

O Brasil e a MINUSTAH

Eugenio Diniz

Eugenio Diniz é Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, membro do International Institute for Strategic Studies — IISS, de Londres, e do Grupo de Estudos Estratégicos — GEE. É doutor em Estudos Estratégicos, mestre em Ciência Política e Bacharel em Filosofia.

[\[Back \]](#)

O Brasil e a MINUSTAH

Eugenio Diniz

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC-MG

Introdução

O presente texto visa a expor e analisar, a partir de fontes ostensivas, aspectos da participação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)¹. Os aspectos identificados para análise são aqueles a que, na visão do autor, foi dada insuficiente atenção, ou cujas conseqüências mais significativas ainda não foram percebidas, ou ainda aqueles em que o autor discorda dos entendimentos correntemente prevalecentes.

A primeira seção trata da decisão brasileira de aprovar, participar e liderar a MINUSTAH. Argumenta-se que, ao não se considerar isoladamente essa decisão e ao inseri-la no quadro geral da evolução da política externa brasileira, tem-se uma visão diferente das razões que levaram o governo brasileiro a tomá-la. Por causa disso, essa é a seção mais longa do texto.

Em seguida, descreve-se o percurso político concretamente percorrido para que a decisão fosse efetivamente implementada, destacando-se pontos controversos que foram levantados no Congresso Nacional. A descrição revela uma decisão claramente hierárquica, de cima para baixo (*top-down*), mas segundo os canais pertinentes, e tomada democraticamente.

Na terceira sessão, examinam-se alguns objetivos não mais do governo brasileiro, mas internos à própria missão, destacando-se, mais uma vez, aquilo que foi mais controverso. Uma quarta sessão analisa um ponto que parece, ao autor, muito importante e pouco destacado, e que pode se revelar uma importante inovação na condução de operações militares no Brasil. Por fim, nas Considerações Finais, retomam-se os resultados a que se chegou no texto.

Entendendo a decisão

À primeira vista, a decisão brasileira de participar e liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), criada pela Resolução nº 1.542, de 30 de abril de 2004, pareceria ser fácil de entender. O governo brasileiro

¹ Agradeço a Antônio Jorge Ramalho Rocha o empenho em colaborar com o trabalho, e também a leitura e os comentários de John Fishel, Andres Saenz, Salvador Ghelfi Raza, Domício Proença Jr., Tiago Campos, Érico Esteves Duarte, Rafael Ávila, Mauro Mosqueira, Paulo Brinckmann, Jacqueline Muniz, Wilson Lauria e Marco Cepik. Agradeço ainda imensamente à Sra. Jaci Teixeira Caetano de Almeida, da Subsecretaria de Informações da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, a cujas presteza e solicitude devo as informações acerca de toda a tramitação da Mensagem Presidencial no Senado Federal.

O Brasil e a MINUSTAH

tem claramente a intenção de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e, embora as autoridades diplomáticas brasileiras relutem em publicamente ligar a participação brasileira na Missão e o objetivo do assento permanente no Conselho, há relatos na imprensa de declarações de diplomatas de outros países que afirmam ser essa participação a “prova de fogo” da candidatura do Brasil ao assento permanente². Autoridades militares e membros do Ministério da Defesa, por sua vez, têm menos relutância em associar os dois temas³. Também no Congresso Nacional, a associação entre as duas questões é clara, e feita explicitamente por lideranças governistas, como, por exemplo, o Deputado Professor Luizinho, líder do Governo na Câmara dos Deputados⁴.

Além disso, Lins da Silva menciona que, em 2000, o total das exportações do Brasil para o Haiti foi de 17,2 milhões de dólares, e o total das importações foi 46 mil dólares. Diante da expectativa inicial de custos da ordem de entre aproximadamente 50 milhões e 70 milhões de dólares, claramente a idéia de uma motivação econômica não é consistente. Adicionalmente, para viabilizar financeiramente a missão, o governo brasileiro se viu na contingência de modificar a lei que dispõe acerca da remuneração de soldados brasileiros que atuam em missão no exterior, de modo a adequá-la aos valores pagos pela ONU⁵. A expectativa do governo brasileiro, portanto, era claramente de reduzir o prejuízo financeiro que a missão traria — o que contraria qualquer expectativa de ganhos econômicos imediatos ou diretos. Evidentemente, portanto, o tamanho da economia haitiana e os custos inicialmente antecipados não permitem sequer imaginar a hipótese de que o Brasil tenha pretendido obter ganhos econômicos *diretos* a partir de sua participação na MINUSTAH, ou que essa perspectiva tenha sido motivadora da decisão brasileira.

Assim, a decisão brasileira pareceria ser uma decorrência direta, linear, consistente, de um objetivo geral da política externa brasileira.

Uma olhada mais detida, entretanto, perceberá um delicado jogo de idas e vindas, decisões aparentemente inconsistentes, acentuadas ênfases em sutilezas interpretativas que sugerem que a decisão foi mais complexa que o que pareceria à primeira vista. Por exemplo, embora o Brasil tenha votado a favor da Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004, que cria a Força Multinacional Provisória (Multinational Interim Force), não aceitou participar dessa Força, aparentemente por considerar que a Resolução 1.529 teria estabelecido uma missão de imposição da paz (baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas): o Brasil só aceitaria participar de uma missão de manutenção da paz (supostamente baseada, portanto, no Capítulo VI da Carta), num momento posterior⁶; esse momento posterior seria o

² Ver, por exemplo, Chade, Jamil. “Missão no Haiti pode ajudar País no CS da ONU”. *O Estado de São Paulo*, 5 de maio de 2004, p. A-16.

³ Vide Bogoni, Dorival. *Participação Brasileira na MINUSTAH*. Texto apresentado em Washington, D.C., EUA, em 3 de dezembro de 2004. Na resposta à questão 1, menciona-se claramente esse objetivo.

⁴ Agência Câmara de Notícias. “Câmara analisa envio de soldados para o Haiti”. *A Semana*, 10 de maio de 2004. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862&pesq=Haiti>

⁵ Ver Scolese, Eduardo; Soliani, André. “Brasil usa soldo para pagar missão no Haiti”. *Folha de São Paulo*, 13 de maio de 2004, p. A-15; Medida Provisória nº 187, de 13 de maio de 2004, convertida na Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004.

⁶ Oliveira, Eliane. “Forças brasileiras só irão num segundo momento”. *O Globo*, 2 de

O Brasil e a MINUSTAH

estabelecido pela Resolução 1.542. O problema é que também nesta última o Conselho de Segurança afirma estar agindo com base no Capítulo VII. A interpretação do governo brasileiro é de que não há qualquer inconsistência: na Resolução 1.529, a referência ao fato de que o Conselho de Segurança está “agindo com base no Capítulo VII” da Carta é feita já no preâmbulo da Resolução; já na Resolução 1.542, esta referência ao Capítulo VII da Carta é feita apenas no parágrafo 7 — o que indicaria, na interpretação do governo brasileiro, que apenas esse parágrafo é baseado no Capítulo VII, e não toda a Resolução 1.542; de acordo com esta interpretação, portanto, a MINUSTAH não estaria baseada no Capítulo VII, e seria uma operação de manutenção da paz.

Por outro lado, uma contextualização da decisão no quadro mais geral da política externa brasileira sugere que, embora não haja qualquer expectativa de vantagens econômicas advindas *diretamente* de sua participação na MINUSTAH, essa decisão é perfeitamente consistente com uma redefinição da política externa brasileira, ocorrida no final da década de 1980 e início da de 1990, e voltada para o enfrentamento de dificuldades econômicas que então se tornavam aparentes.

Argumenta-se aqui, portanto, que a decisão brasileira de participar e liderar a Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti deve ser entendida no contexto geral da evolução da política externa brasileira e de sua redefinição a partir dos anos 1990. No restante desta seção, será feito um breve retrospecto da inserção multilateral do Brasil, incluindo as Missões de Paz; um igualmente breve retrospecto da reconfiguração das relações econômicas internacionais do Brasil, e particularmente dos desafios no âmbito das Américas; identificar-se-ão as continuidades e modificações trazidas pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva; e serão expostas as conclusões acerca dos objetivos brasileiros com relação à MINUSTAH, que diferirão em alguma medida da posição de autoridades brasileiras e do entendimento corrente no Brasil.

Brasil: diplomacia, multilateralismo, Missões de Paz

Com relação a dispositivos e instituições multilaterais, a atuação diplomática brasileira é marcada, ao longo do tempo, por uma certa ambigüidade, uma ambivalência, pela tentativa de conciliar parâmetros concorrentes e também, em termos históricos, por uma oscilação entre posições e perspectivas conflitantes.

Desde o começo do Século XX, a diplomacia brasileira se pauta pelos esforços de aumentar a margem de manobra internacional do país. Desde então, a posição predominante nos círculos diplomáticos brasileiros é que o Brasil seria amplamente beneficiado pela efetiva implementação e vigência do Direito Internacional. Além da própria defesa do Direito Internacional, outros princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira podem ser associados a essa posição: a não intervenção nos assuntos internos dos estados; a defesa da solução pacífica das controvérsias internacionais; e a ênfase no desarmamento geral. Embora se admita que o desarmamento geral não deve ser esperado para já, não obstante, a diplomacia brasileira reluta em aceitar iniciativas que, na sua visão, contribuam para tornar essa possibilidade ainda mais distante. Durante um longo tempo, havia ainda a ênfase na descolonização — que, por motivos óbvios, foi abandonada, tendo sido

substituída mais recentemente por uma ênfase na democracia.

Outro tema constante da atuação diplomática brasileira, que atravessou diferentes governos nas mais diversas conjunturas políticas, é o esforço pela intensificação da preocupação com o desenvolvimento na agenda política internacional — ênfase perfeitamente compreensível para um país de porte médio, que se percebe como tendo grande potencial, e com tantas carências sociais por enfrentar e resolver. Há uma persistente preocupação com a denúncia daquilo que se consideram entraves políticos internacionais ao desenvolvimento dos países pobres, bem como de mecanismos, instituições e comportamentos que tendam a perpetuar o subdesenvolvimento.

A essa constância de temas, entretanto, não correspondeu uma única maneira de tentar implementá-las. Também desde o início do Século XX, a política externa brasileira oscila entre duas posturas, que alguns analistas identificam como *americanista* e *globalista*. A postura *americanista* se caracterizaria pelo entendimento de que o aumento da margem de manobra internacional do Brasil e a viabilização de suas preocupações constantes seriam maximizados por uma maior aproximação política com os EUA, resguardadas as diferenças claras de interesses em pontos específicos; em alguns momentos, essa postura foi qualificada pelo debate político e acadêmico, um tanto inapropriadamente, como “alinhamento automático” com os EUA. Já a postura *globalista* se caracterizaria pelo entendimento contrário: de que a margem de manobra e os interesses internacionais do Brasil seriam atingidos mais facilmente por uma grande diversificação dos seus relacionamentos políticos.

É esse conjunto de elementos que gera a aludida ambigüidade quanto a dispositivos e instituições multilaterais: em várias ocasiões, julgou-se que estes estariam consagrando situações que divergiriam dos objetivos internacionais do Brasil.

Quando da criação da Organização das Nações Unidas, o Brasil reivindicava um assento permanente no Conselho de Segurança, pretensão que foi barrada por oposição do Reino Unido e da União Soviética. Não obstante, fez parte, como membro não-permanente, do primeiro Conselho de Segurança da Organização. Entre janeiro de 1946 e dezembro de 1968, o Brasil foi membro não-permanente do Conselho de Segurança cinco vezes: em 22 anos de Conselho, o Brasil foi membro durante dez anos⁷.

⁷ Essa ambigüidade pode ser observada também no âmbito da Liga das Nações. O Brasil participou desde as primeiras discussões a Liga, em 1919; mas foi também o primeiro país a abandoná-la, em 1926, em função da entrada da Alemanha; mas não deixou de colaborar com ela em diversas situações, mesmo depois de sua saída. Do mesmo modo, o Brasil resistiu aos critérios de composição do Conselho Executivo da Liga, por considerar que se criaria uma desigualdade jurídica entre os estados, contrariamente aos princípios do Direito Internacional; por outro lado, cedeu em função de fazer parte, como membro temporário, do primeiro grupo que comporia o Conselho, em função do prestígio que isso traria e da possibilidade de defender seus interesses; mas tentou também se tornar membro permanente do mesmo Conselho — reconhecendo e consagrando, portanto, aquela desigualdade que anteriormente denunciara. Sobre o Brasil na Liga das Nações, v. Garcia, Eugenio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou não perder*. Porto Alegre / Brasília, Editora da Universidade UFRGS / Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

O Brasil e a MINUSTAH

Em seguida, o Brasil se ausentou do Conselho durante praticamente vinte anos. Esse período coincide com a desconfiança, nos círculos diplomáticos brasileiros, para com organizações multilaterais, vistas como instrumentos do “congelamento do poder mundial”⁸, na expressão do influente Embaixador Araújo Castro. A atuação brasileira nos organismos internacionais nesse período se marcou também por uma forte ênfase no desenvolvimento e na redução das desigualdades entre os países. A diplomacia brasileira buscou então maximizar sua autonomia e influência internacionais através de um distanciamento com relação às superpotências e aos organismos que, segundo se entendia, contribuíam para a preservação da situação diferenciada destas; e através de uma postura internacional bastante ativa, particularmente junto aos países em desenvolvimento. É comum analistas da política externa brasileira se referirem a esse período como o da busca de “autonomia pela distância”⁹ — com a temática geral da defesa do Direito Internacional sempre permeando toda a atuação diplomática brasileira.

Entretanto, ao final da década de 1980, essa postura começa a mudar. Os acontecimentos políticos na antiga União Soviética e, em seguida, no Leste Europeu sinalizavam uma alteração política substantiva na dinâmica política internacional e, eventualmente, na própria estrutura política internacional. Essa percepção coincide com a progressiva conscientização acerca do fenômeno da globalização e, no âmbito político doméstico, com a consciência do esgotamento de uma política de desenvolvimento caracterizada por fortes traços protecionistas. Começa-se a repensar a inserção internacional do Brasil.

Uma primeira inflexão observável na política externa brasileira ocorre ao longo da década de 1990. Trata-se da intensificação da atuação brasileira em organismos multilaterais, que deixam de ser percebidas como instrumentos de perpetuação da dominação política das potências e passam a ser identificadas como espaço de aumento da margem de manobra do Brasil, inclusive relativamente às potências — postura que analistas vêm chamando de “autonomia pela participação”¹⁰ ou então “autonomia pela integração”¹¹. Com efeito, uma das primeiras manifestações dessa mudança de postura foi, claramente, o retorno ao Conselho de Segurança da ONU, em janeiro de 1988, com mandato até dezembro de 1989. Desde então, o Brasil retornou ao Conselho de Segurança por mais três períodos: janeiro de 1993 a dezembro de 1994; janeiro de 1998 a dezembro de 1999; e janeiro de 2004 a dezembro de 2005. Além disso, desde o início da década de 1990, o Brasil retoma seu antigo pleito de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança, na esteira de um processo de reformulação da ONU, que então começa a ser identificado como necessário.

⁸ V. Araújo Castro, J.A. “O Congelamento do Poder Mundial”. in: Amado, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982. pp. 197-212.

⁹ V. Fonseca Jr., Gelson. “Alguns aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea”. in: Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo, Paz e Terra, 1998. pp. 353-374; Vigevani, Tullo e Oliveira, Marcelo Fernandes. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. mimeo., 2004. <http://www.cienciapolitica.org.br/RI4-Tullo%20Vigevani%20e%20Marcelo%20Fernandes%20de%20Oliveira.pdf> Acesso em 4 de agosto de 2004.

¹⁰ Fonseca Jr., *op. cit.*

¹¹ Vigevani e Oliveira, *op.cit.*

O Brasil e a MINUSTAH

Entretanto, essa nova presença junto às Nações Unidas não se dá de maneira acrítica, nem implica o abandono de tradicionais reservas da diplomacia brasileira. Dois pontos, em particular, merecem destaque: de um lado, permanece a resistência contra qualquer postura ou atitude que implique algum grau de relativização do princípio da não-intervenção em assuntos internos de outros países; de outro, a insistência em que as questões do desenvolvimento e da redução das desigualdades internacionais fossem tratadas, no interior da ONU, de modo semelhante às questões de paz e segurança.

Essas ressalvas podem ser facilmente observáveis na reação de alguns diplomatas à “Agenda para a Paz”, do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. De um lado, houve manifestações em favor de uma “Agenda para o Desenvolvimento”¹²; de outro, o Brasil manifestava fortes reservas com relação à idéia de Operações de Imposição da Paz, baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, preferindo sempre as Operações de Manutenção da Paz, com consentimento das partes. No caso das primeiras, o Brasil sempre insistiu em que fossem estabelecidas multilateralmente, com amplo consenso, e sempre salientando que essa paz seria sempre frágil se não houvesse o concomitante enfrentamento das questões que, segundo a diplomacia brasileira, seriam as causas do conflito — isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas. Mesmo com tudo isso em vista, permanece a preocupação quanto à interferência indevida em assuntos internos, e que tais mecanismos fossem utilizados por grandes potências, em particular pelos EUA, como instrumentos de políticas unilaterais¹³.

Essas considerações explicam um aparente paradoxo. Conforme destacado por Brigagão e Proença Jr.¹⁴, embora o Brasil tenha participado, até 2002, de 26 das 54 missões de paz da ONU desde 1956 — inclusive a primeira delas, em Suez —, ele participou em apenas 11 das 37 desde 1989. Ou seja: entre 1956 e 2002, o Brasil participou de 48,15% das Missões de Paz da ONU; entre 1956 e 1989, das 17 Missões de Paz da ONU, o Brasil participou de 15, ou seja, 88,24%; mas, entre 1989 e 2002, *exatamente no período em que o Brasil retoma um forte e intenso engajamento na ONU, pleiteando inclusive uma presença permanente no Conselho de Segurança*, ele participa de apenas 29,73% das Missões de Paz¹⁵. Naturalmente, não há como descartar a hipótese de que essa diminuição do engajamento em Missões de Paz tenha enfraquecido a reivindicação brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A questão é que o aumento das Missões de Paz da ONU desde 1989 coincide com a entrada em cena das operações de caráter impositivo, baseadas no Capítulo VII da carta da ONU, a que o Brasil resiste intensamente. Com efeito, o Brasil só passou a participar de missões com mandato coercitivo a partir de 1999, no Timor Leste. Isso é bastante sintomático: com efeito, principalmente desde 1989,

¹² Por exemplo, Sena Cardoso, *op.cit.*; Fonseca Jr., *op.cit.*

¹³ Sobre a visão brasileira sobre paz e segurança na ONU, v. Mello, Valérie de Campos. “Paz e Segurança na ONU: a Visão do Brasil”. in: Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (orgs.). *O Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002. pp. 163-185.

¹⁴ Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício. *Concertação Múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002: 118-125.

¹⁵ idem, *ibidem*.

O Brasil e a MINUSTAH

uma característica da participação brasileira em Missões de Paz é que ela se dá em países da América Latina ou de língua portuguesa. O Brasil claramente privilegia a participação nas áreas que considera prioritárias para a política externa.

Claramente, essa preferência não pode ser atribuída *diretamente* a interesses econômicos ou comerciais — pelo menos, não diretamente nem exclusivamente. Embora as relações econômicas e comerciais com Angola, por exemplo, tenham-se intensificado, essa intensificação dificilmente pode ser atribuída à presença brasileira nas missões da ONU naquele país. Em nenhum caso, a escala das economias envolvidas pareceria justificar o esforço; além disso, o esforço de criação de mercados para produtos e serviços brasileiros tem-se dado em escala global — com a exceção, já mencionada, da forte ênfase na América Latina. Mesmo nesse último caso, não parece haver qualquer correspondência entre a balança comercial brasileira e os países em que houve missões de paz com participação brasileira (fundamentalmente, países da América Central, além de Peru e Equador).

Entretanto, ao se pôr em perspectiva o processo de aproximação com os países mencionados, acelerado a partir da década de 1990, compreende-se a sua clara vinculação com objetivos comerciais e econômicos de longo prazo do Brasil, e pode ser constatada a conexão, ainda que indireta, entre a participação brasileira em Operações de Paz — inclusive na MINUSTAH — e as outras prioridades da política externa brasileira.

Brasil: pressões comerciais e aproximação com a América Latina

A outra grande marca da nova postura internacional brasileira a partir da década de 1990 é a sua acelerada e intensa aproximação política com a América Latina. Consciente da necessidade de abrir seus mercados à competição internacional; mas temendo fazê-lo de maneira desordenada e detrimental à economia do país; pressionado pela “Iniciativa para as Américas” — IPA, lançada pelo Presidente George H. W. Bush, e que depois se converteria na proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas — ALCA; e consoante com o disposto na Constituição Brasileira, que estabelece que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”¹⁶, o Brasil inicia um intenso processo de aproximação com os países dessa região, num exercício bastante proativo de iniciativa política.

Na verdade, esse processo de aproximação tem raízes anteriores. Em 1979, após o equacionamento da controvérsia das Hidrelétricas de Corpus e Itaipu, e após a Guerra das Falklands-Malvinas, em 1982, tem início um forte processo de aproximação entre Brasil e Argentina, outrora rivais históricos no continente¹⁷. Esse processo, que envolveu acelerados mecanismos de criação de confiança mútua, inclusive em questões de defesa e segurança e particularmente em assuntos nucleares, resultou em vários tratados de cooperação bilateral, dando um salto multilateral com o Tratado de Assunção, em 1991, que criou o Mercado Comum do

¹⁶ Art. 4º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁷ Sobre a aproximação entre Brasil e Argentina, v. Camargo, Sonia de; Vazquez Occampo, José Maria. 1988. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior (1973-1984)*. São Paulo, Convívio. Col. Política e Estratégia.

O Brasil e a MINUSTAH

Cone Sul — Mercosul, que incluía originalmente, além de Brasil e Argentina, o Paraguai e o Uruguai¹⁸.

A aceleração da criação do Mercosul refletia o movimento exigido da diplomacia brasileira no início da década de 1990. A consciência do esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento exigia uma nova abertura ao comércio exterior — o que implicava a urgente criação de novos mercados para produtos brasileiros, de modo a evitar que um esperado crescimento das importações resultasse em déficits desastrosos na balança comercial brasileira. A América Latina parecia, então, o espaço mais evidente e promissor, uma vez que, como destaca Vaz, a taxa de crescimento do comércio intrarregional fora, na década de 1970 e início da década de 1980, superior à taxa de crescimento do comércio internacional¹⁹. Entretanto, a IPA, anunciada pelo Presidente dos EUA em junho de 1990, poderia anular essa oportunidade, uma vez que a promessa de maior acesso ao mercado dos EUA poderia ser muito tentadora aos vizinhos latino-americanos do Brasil, o que diminuiria a capacidade de negociação comercial brasileira. De fato, a proposta de uma Área de Livre Comércio embutida na IPA fora concebida como um conjunto de acordos bilaterais entre os EUA e cada um dos países da região²⁰. Essa preocupação era reforçada pela quase simultaneidade entre o anúncio da IPA e das negociações ente o México e os EUA (que, posteriormente, com a inclusão do Canadá, desembocariam no Acordo de Livre Comércio da América do Norte — NAFTA, que entraria em vigor em 1º de janeiro de 1994)²¹.

A IPA não vingou, mas a idéia de uma Área de Livre Comércio das Américas voltou à tona na I Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Miami em dezembro de 1994. Novamente, a proposta é recebida friamente pelo Brasil. Ao longo do tempo, a questão da ALCA se tornaria uma das mais intensas no debate público em política externa brasileira em todos os tempos. Entidades nacionais de grande porte, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) apoiaram plebiscitos informais sobre a ALCA, e o então candidato a Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, afirmara em 2002 que a ALCA se assemelharia antes a uma forma de anexação do que de integração²².

A percepção generalizada de que a ALCA seria detrimental aos interesses do país levou, de um lado, à protelação da sua criação e operacionalização, e, de outro, a iniciativas conjuntas que aumentassem a capacidade de negociação do Brasil. A intensificação da criação do Mercosul era instrumental nesse processo, assim como a assinatura, entre o Mercosul e União Européia, de um Acordo Quadro de Cooperação Interregional, em dezembro de 1995.

Entretanto, essa postura de protelação sofre uma inflexão por ocasião da III Cúpula Presidencial das Américas, em Québec, em 2001. Começou a evidenciar-se

¹⁸ Sobre a construção do Mercosul, v. Vaz, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais — IBRI, 2002.

¹⁹ Vaz, *op. cit.*, p. 74.

²⁰ V. Albuquerque, José Augusto Guilhon. “A Alca na política externa brasileira”. *Política Externa*, vol. 10, nº 2, set/out/nov (2001). pp. 7-20.

²¹ Vaz, *op. cit.*, p. 103.

²² Esse discurso mudou após a posse de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República.

O Brasil e a MINUSTAH

que a protelação brasileira não impedira que negociações avançassem; nesse caso, a pior situação, para o Brasil, não seria a criação da ALCA, mas sim a criação da ALCA sem a presença do Brasil, ou sem que o Brasil pudesse garantir alguns de seus interesses na negociação. Além disso, consolidara-se a percepção de que nem todos os segmentos da atividade econômica sairiam prejudicados com a criação da ALCA; ao contrário, alguns deles claramente se beneficiariam, e poderia ainda haver um resultado agregado benéfico, na medida em que os custos de insumos importados caíssem. Por fim, as alternativas que haviam sido consideradas ao longo desses anos se revelaram menos promissoras do que pareciam à primeira vista²³.

Desse modo, a nova posição com relação à ALCA exigia do Brasil um renovado esforço de negociação, e uma tentativa de reconstrução do seu poder de barganha para essa negociação. Não por acaso, o final do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso é caracterizado por uma reintensificação da aproximação com a América Latina.

Presidente Lula: continuidades e mudanças

Quando o Presidente Luís Inácio Lula da Silva toma posse, em 1º de janeiro de 2003, a política externa brasileira parece retomar praticamente os mesmos pontos do período imediatamente anterior, mas com uma renovada assertividade, tentando deixar para trás o que se julgava uma postura defensiva da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso²⁴.

Em primeiro lugar, já no seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmava que sua política externa seria “orientada por uma perspectiva humanista” e “instrumento de desenvolvimento nacional”, devendo “contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros”. Citando especificamente, e nessa ordem, as negociações em torno da ALCA, entre o Mercosul e a União Européia e na Organização Mundial do Comércio, o presidente afirmava o combate ao protecionismo, a busca da eliminação dos “escandalosos” subsídios agrícolas dos países desenvolvidos e das restrições às exportações de produtos industriais brasileiros. Em seguida, afirma claramente que a principal prioridade de seu governo seria “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”, enfatizando que isso exigiria uma “ação decidida de revitalização do Mercosul”, afirmado explicitamente como “sobretudo um projeto político”, que repousa em alicerces econômico-comerciais. A partir do Mercosul, e “desde que chamados e na medida de nossas responsabilidades”, o Brasil se disporia a contribuir com vários dos vizinhos na América do Sul que viveriam situações difíceis, “para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país”, estendendo ainda a todos os países da América Latina esse “empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos”.

Além disso, o Presidente Lula afirmou que pretendia ter com os EUA uma “parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo”; o interesse de aprofundar o entendimento e cooperação com países desenvolvidos, como a UE

²³ Seguiu-se aqui, em linhas gerais, a exposição de Albuquerque, *op. cit.*, pp. 15-18.

²⁴ V., por exemplo, Vaz, Alcides Costa. *O Governo Lula: uma nova política exterior?*. Brasília, 2003. mimeo.

O Brasil e a MINUSTAH

e seus estados-membros e o Japão; e de aprofundar as relações com “grandes nações em desenvolvimento”, como a China, a Índia, a Rússia (*sic*) e a África do Sul. Reafirmou ainda os laços com o continente africano.

Por fim, o Presidente afirmou ainda sua intenção de “estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea”, defendendo a “democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie”; de valorizar organizações multilaterais, “em especial as Nações Unidas”, dizendo que as resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas e, finalmente, defendendo “um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea, *com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes*”²⁵.

No geral, os mesmos temas foram retomados no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também em 1º de janeiro de 2003. Algumas ênfases, entretanto, são interessantes de destacar. Em primeiro lugar, o Chanceler afirmou que o Brasil teria “uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz”, nessa ordem, afirmando assim a centralidade da questão do desenvolvimento. Ao falar da África, o Chanceler mencionou explicitamente Angola e Moçambique, tendo ainda enfatizado, no mesmo parágrafo, que valorizaria a “cooperação no âmbito da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP), inclusive com o seu mais novo membro, o Timor Leste”.

Observam-se, então, nítidos traços de continuidade — embora afirmadas de maneira marcadamente assertiva —, e algumas nuances significativas. Estabelece-se claramente a prioridade das negociações comerciais e da intensa atuação política, a partir do Mercosul, junto aos países da América Latina, agora com uma ênfase especial junto aos vizinhos mais imediatos, na América do Sul — embora a expressão não conste nos discursos de posse, após a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva passa-se, inclusive, a falar claramente em “liderança brasileira na América do Sul”, sem que isso suscite manifestações de desagrado significativas por parte dos países vizinhos. Reenfazem-se os laços com os países africanos e de língua portuguesa, áreas tradicionais de presença política brasileira. Por fim, no âmbito da ONU, afirma-se a prioridade política da Organização e de seu Conselho de Segurança, reformulado para incluir “países em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre seus membros permanentes” — a palavra-código brasileira para reivindicar um assento permanente no Conselho.

Por que o Brasil aceitou participar e liderar uma Missão baseada no Capítulo VII?

À luz desse retrospecto, a decisão brasileira de participar — no caso, liderando — da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) torna-se facilmente compreensível, e *quase* perfeitamente consistente com a recente trajetória da política externa brasileira. O Brasil entende que uma participação ativa na ONU é um elemento central da sua busca por maior autonomia política na cena internacional, tanto que pleiteia uma reformulação da Organização de modo a se tornar membro permanente do seu Conselho de Segurança. Esse

²⁵ Discurso de posse do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003. Itálicos acrescentados.

O Brasil e a MINUSTAH

pleito estaria enfraquecido em função da redução da participação brasileira nas Missões de Paz da Organização, particularmente no período em que se intensifica a presença brasileira no Conselho — o que críticos poderiam entender como significando que o Brasil quer o prestígio, mas não aceita as responsabilidades. Desse ponto de vista, o Haiti apareceria como uma oportunidade ímpar: trata-se de uma situação com grande visibilidade política numa região de grande prioridade da política externa brasileira, que poderia alavancar ou, pelo menos, legitimar de certa forma a desejada liderança brasileira junto à América do Sul, na medida em que o Brasil, por liderar as forças a serviço da ONU, coordenaria a resposta do continente sul-americano a uma crise em região vizinha. Como já visto, esse reconhecimento da liderança brasileira na América do Sul é percebido como crucial para o esforço de coordenação política em torno de negociações comerciais, particularmente no caso da ALCA.

Sendo assim, não deixa de ser significativa a aceitação, por parte da Argentina, de se submeter à liderança brasileira na MINUSTAH. Por também ambicionar uma presença e participação mais ativa no âmbito da ONU, inclusive no Conselho de Segurança, a Argentina resiste à idéia de que ao Brasil deva ser conferido um assento permanente no Conselho. Ao manifestar seu assentimento à liderança brasileira inclusive com o envio de tropas, a Argentina poderia estar sinalizando uma inflexão política em direção à posição brasileira. Embora não seja possível afirmá-la ao certo, essa aceitação argentina poderia ser considerada um resultado político significativo da aceitação da liderança da MINUSTAH por parte do governo brasileiro.

Com isso, ao contrário do que se vem afirmando, pode-se perceber uma clara vinculação entre a liderança do Brasil na MINUSTAH e interesses econômicos brasileiros. Embora seja matematicamente evidente que, tomada isoladamente, a atuação no Haiti implica antes em prejuízos que em ganhos, entretanto, poderia haver ganhos econômicos *indiretos*, na medida em que eventuais reconhecimento e aceitação da importância da liderança política brasileira na América do Sul viabilizem ou facilitem um esforço de coordenação política em escala continental voltado para as negociações comerciais multilaterais, principalmente no caso da ALCA, que terá em 2005 um ano decisivo. Pelo menos para o momento, entretanto, não está claro se essa consideração esteve ou não efetivamente presente quando da decisão do governo brasileiro de integrar e liderar a MINUSTAH, ou se pesou efetivamente no cálculo dos responsáveis²⁶.

Há, entretanto, uma consideração que mostra uma certa inconsistência na decisão brasileira. Trata-se do problema das características da MINUSTAH no que se refere ao grau de consentimento interno no Haiti. Com efeito, as freqüentes declarações do ex-presidente Jean Bertrand Aristide de que sua saída foi-lhe imposta, bem como ações armadas recentes, atribuídas aos simpatizantes do ex-presidente no partido Família Lavallas — inclusive com soldados a serviço da ONU sendo atingidos —, junto com a aparente dificuldade do governo provisório de Gerard Latortue em conter ou reprimir tais ações põem em xeque a noção de que a MINUSTAH seja considerada como uma operação de manutenção da paz; cada vez mais ela parece se assemelhar a uma missão de imposição da paz. Não por acaso,

²⁶ Confrontar a resposta à questão 4 de Bogoni, op.cit., onde se afirma uma posição distinta.

O Brasil e a MINUSTAH

a Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, que criou a MINUSTAH, declara estabelecer o mandato da Missão “agindo com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”. Isso claramente traz dificuldades para o governo brasileiro que, como já visto, reluta fortemente em aceitar operações baseadas no Capítulo VII. Não obstante essa dificuldade, entretanto, não aceitar a liderança ou não aceitar participar da MINUSTAH talvez fosse um golpe fatal na pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no CSNU²⁷.

É preciso destacar o quanto a situação é potencialmente embaraçosa para o Brasil: em 31 de julho de 1994, foi votada no Conselho de Segurança a Resolução nº 940, que foi aprovada por 12 votos contra duas abstenções, estando Ruanda ausente. As abstenções foram China e, ironicamente, o Brasil: o governo brasileiro julgava que a resolução deveria basear-se no Capítulo VI²⁸. Essa tensão tem obrigado as autoridades brasileiras a um significativo esforço retórico, que sistematicamente relaciona a presença das Forças da ONU a um concomitante engajamento internacional no enfrentamento das causas do conflito no Haiti: a fome, a pobreza, a fragilidade das instituições democráticas²⁹. Além disso, afirma-se, pelo menos domesticamente, a interpretação de que a MINUSTAH estaria agindo com base no Capítulo VII apenas no que se refere a disposições de segurança. Sendo assim, é nítido o esforço brasileiro de diferenciar a Resolução 1.542 da Resolução 940.³⁰

Sintomaticamente, portanto, as autoridades diplomáticas brasileiras tendem a evadir as questões embaraçosas, procurando justificar a participação com base na solidariedade regional e em questões humanitárias, desvinculando-se de qualquer objetivo político e descartando as críticas baseadas nas alegações do ex-presidente haitiano de que teria sido deposto. O embaixador brasileiro na ONU freqüentemente tem se referido a ameaças de banho de sangue antes da saída do ex-presidente, e jamais se refere a qualquer vantagem para o Brasil decorrente da aprovação das Resoluções ou da participação na missão³¹. Mesmo aqueles que aludem a eventuais benefícios políticos fazem questão de matizá-los, afirmando que nada estaria garantido³². Adicionalmente, o Brasil insiste na necessidade de enfrentar, também no

²⁷ Como disse o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 59ª Assembléia-Geral da ONU, em 21 de setembro de 2004: “Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta.”

²⁸ Ver Lins da Silva, Carlos Eduardo. “Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti”. *Política Externa*, 13 (2), set/out/nov 2004, p. 79.

²⁹ V., por exemplo: “Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas”, pronunciado no Palácio do Itamaraty em 20 de abril de 2004; “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti”, pronunciado na Base Aérea de Brasília em 31 de maio de 2004; e o “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato inaugural da 18ª Cúpula Presidencial do Grupo do Rio”, pronunciado no Rio de Janeiro em 4 de novembro de 2004.

³⁰ Ver, por exemplo, Sardenberg, Ronaldo. *Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas*. Conferência apresentada ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo em 17 de agosto de 2004. Transcrição disponível em <http://www.usp.br/iea/sardenberg.html>.

³¹ V. Sardenberg, *op. cit.*; Celestino, Helena. “Corpo a corpo: Ronaldo Sardenberg”. *O Globo*, 10 de março de 2004, p. 33.

³² V. por exemplo, declarações do General Augusto Heleno: Monteiro, Tânia. “Batalhão

O Brasil e a MINUSTAH

Haiti, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais, chegando mesmo a condicionar sua participação a esse enfrentamento.

As sutilezas interpretativas e a recusa em reconhecer eventuais benefícios decorrentes da participação na MINUSTAH parecem apenas encobrir, ainda que involuntária e inconscientemente, a percepção de que, no episódio do Haiti, teriam sido abandonados — ou, pelo menos, relativizados — princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto. Desse ponto de vista, a participação e liderança brasileira na MINUSTAH podem abrir um importante e significativo precedente para a diplomacia brasileira. Pode ser que se esteja diante de uma inflexão adicional da política externa brasileira³³.

O processo decisório³⁴

Oficialmente, a participação brasileira teria nascido de um convite feito pelo Presidente da França, Jacques Chirac, em 4 de março de 2004. O telefonema teria partido do Presidente Lula para tratar de um pedido que teria feito ao presidente francês de que este avaliasse uma proposta de flexibilização das regras do Fundo Monetário Internacional para os países emergentes. Na ocasião, entretanto, o Presidente Chirac teria levantado o tema da crise no Haiti, e teria dito ao Presidente Lula que gostaria de ver nas mãos do Brasil o comando de uma força de paz das Nações Unidas, a ser criada dali a aproximadamente três meses. O Presidente Chirac teria dito ainda que esta era a vontade do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. O Presidente Lula teria dito então dispor de aproximadamente 1.100 militares³⁵ que poderiam participar da futura missão³⁶.

Porém, três dias antes, em 1º de março de 2004, o Brasil já havia manifestado interesse em participar da missão que seria caracterizada como de manutenção da paz, que substituiria a Força Multinacional Provisória estabelecida pela Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004 — embora não tenha havido, na ocasião, a manifestação pública de interesse em comandar a missão. Nessa ocasião, afirmava-se que a decisão final seria tomada pelo Itamaraty e pelo

gaúcho comandará missão no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 6 de março de 2004. p. A-20.

³³ Contraste-se a posição aqui exposta com a expressa em Bogoni, op.cit., na resposta à Questão 4.

³⁴ Uma discussão geral do processo decisório brasileiro para Operações de Paz pode ser encontrada em Matheus e Souza, André, e Zaccaron, Beatriz. *A participação do Brasil em missões de manutenção de paz: o caso do Haiti*. Trabalho apresentado ao II Encontro Interinstitucional de Análise de Conjuntura Internacional, realizado no Rio de Janeiro em 9 e 10 de novembro de 2004. A legislação pertinente consta da resposta à questão 2 de Bogoni, op.cit., faltando apenas mencionar que a redação da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, foi alterada pela Lei Complementar nº 117, de 3 de setembro de 2004.

³⁵ Na mensagem presidencial enviada à Câmara dos Deputados em 6 de maio de 2004, o Presidente Lula solicita autorização para o envio de 1.200 soldados — 100 a mais que o proposto originalmente.

³⁶ Cf. Beck, Martha; Oliveira, Eliane. "Brasil pode comandar missão no Haiti". *O Globo*, 5 de março de 2004. p. 38; Monteiro, Tânia. "Brasil deve comandar força de paz no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 5 de março de 2004. p. A-14; Westin, Ricardo. "Brasil poderá comandar força de paz no Haiti". *Folha de São Paulo*, 5 de março de 2004. p. A-12.

O Brasil e a MINUSTAH

Ministério da Defesa “nos próximos dias”³⁷. Sendo assim, o convite do Presidente Chirac na verdade parece decorrer de uma manifestação brasileira inicial — até porque o Presidente Lula pôde imediatamente informar ao Presidente Chirac a disponibilidade de 1.100 militares, o que indica que já houvera consulta prévia ao Ministério da Defesa e ao Ministério das Relações Exteriores.

Essa distinção é importante porque mostra que a decisão brasileira não decorreu de nenhum constrangimento que supostamente poderia advir da recusa em participar da missão, principalmente da parte de quem pleiteia um papel mais ativo no Conselho de Segurança da ONU. Ao contrário, a dinâmica parece revelar antes uma iniciativa brasileira, um interesse claro em participar, apesar das dificuldades já mencionadas aqui anteriormente, particularmente no que se refere ao problema do Capítulo VII.

Ao Ministério da Defesa, coube ainda o levantamento dos custos da operação, ao passo que ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coube avaliar a liberação de crédito extraordinário pra cobrir as despesas — mesmo havendo a expectativa de reembolso parcial das despesas pela ONU³⁸. Por outro lado, embora não haja referência pública a consultas ao Ministério da Fazenda, é praticamente impossível que este não tenha sido consultado. Tanto a centralidade política do Ministro da Fazenda na atual administração quanto a importância máxima atribuída à estabilidade macroeconômica praticamente impedem que decisões desse porte sejam tomadas à revelia do Ministro da Fazenda. É também bastante provável que tenha havido consultas junto ao Ministério da Justiça e/ou ao Advogado-Geral da União a respeito de aspectos jurídicos da questão; entretanto, não há menção pública ao assunto.

A proposta encontrou resistência de setores dentro mesmo do Partido dos Trabalhadores, pelo qual foi eleito o Presidente Lula. Alguns congressistas e intelectuais salientavam as acusações feitas pelo ex-presidente haitiano, e afirmavam que o Brasil estaria legitimando “a política imperialista e intervencionista de Bush”³⁹. Não obstante, no dia 6 de maio de 2004, o Presidente Lula encaminhou à Câmara dos Deputados uma Mensagem Presidencial (MSC 205/2004), em que solicitou a autorização para enviar 1.200 soldados ao Haiti⁴⁰. A mensagem foi debatida em sessão conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça, e encaminhada ao Plenário da Câmara para votação. Antes dos debates e votação, no dia 12 de maio de 2004, houve uma audiência pública do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, em sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁴¹. Durante o debate, houve críticas da oposição, que criticava o fato de o

³⁷ Oliveira, Eliane. “Forças brasileiras só irão num segundo momento”. *O Globo*, 2 de março de 2004. p. 27.

³⁸ Ver Godoy, Roberto. “Brasileiros devem entrar em combate no Haiti”. *O Estado de São Paulo*, 6 de maio de 2004, p. A-20.

³⁹ Santos, Klécio. “Missão do Brasil no Haiti enfrenta resistência no PT”. *Zero Hora*, 21 de abril de 2004. Reproduzido em www.defesanet.com.br

⁴⁰ Agência Câmara de Notícias. “Câmara analisa envio de soldados para o Haiti”. *A Semana*, 10 de maio de 2004. Disponível em www.camara.gov.br.

⁴¹ Agência Câmara de Notícias. “Ministros defendem envio de soldados para o Haiti”. *Tempo Real*, 12 de maio de 2004. Disponível em www.camara.gov.br.

O Brasil e a MINUSTAH

Brasil ir ajudar a manter a ordem num país estrangeiro, uma vez que no Brasil haveria também graves problemas de segurança pública; levantava-se a possibilidade de que o Brasil estaria sendo usado para defender interesses dos EUA e da França; e manifestou-se insatisfação quanto ao fato de as cores da ONU terem sido pintadas nos equipamentos antes da aprovação do Congresso⁴².

Em seguida, houve a votação do requerimento de urgência para a Mensagem 205/04, no Plenário da Câmara. Na primeira votação, a urgência foi rejeitada por pedido de verificação de quórum feito pelo Deputado Fernando Gabeira (sem partido-RJ), contrário ao envio do contingente, por considerar que o Haiti seria área de influência dos EUA, Canadá e a França, e que o dinheiro a ser gasto na missão deveria ser gasto no Brasil⁴³. Na sessão seguinte, no mesmo dia, entretanto, foi aprovada a urgência⁴⁴.

No dia seguinte, a matéria foi aprovada por votação simbólica — sem registro de votação individual —, mediante acordo entre os líderes dos partidos. O Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), da oposição; e o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV), da base governista, votaram contra a aprovação da medida, com base nos argumentos já mencionados⁴⁵. Aprovada pelo Plenário, a Mensagem foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo (da Câmara) nº 1280/2004 e encaminhado ao Senado Federal. Após exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, e já convertido no Projeto de Decreto Legislativo (do Senado) nº 568/2004, o projeto foi submetido à votação do Plenário do Senado no dia 19 de maio de 2004, tendo sido então aprovada, num total de 48 votantes, por 38 votos a favor e 10 contra. Foi promulgado, assim o Decreto Legislativo nº 207, de 19 de maio de 2004, que autoriza o envio do contingente de 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH⁴⁶.

Portanto, trata-se de uma decisão claramente *top-down* do governo brasileiro, que enfrentou e ainda enfrenta resistência em setores políticos e da opinião pública brasileira, e particularmente de alguns setores dentro do partido do Presidente da República. Entretanto, foi uma decisão tomada segundo procedimentos absolutamente normais, seguindo os canais institucionais pertinentes. As decisões brasileiras em política externa são geralmente iniciadas no âmbito do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, normalmente com pouco acompanhamento de segmentos da opinião pública ou mesmo do mundo empresarial. Desse ponto de vista, o caso do envio de contingente ao Haiti envolveu

⁴² Scolese, Eduardo; Soliani, André. “Brasil usa soldo para pagar missão no Haiti”. *Folha de São Paulo*, 13 de maio de 2004, p. A-15;

⁴³ Madueño, Denise. “Câmara rejeita urgência sobre envio de tropas”. *O Estado de São Paulo*, 13 de maio de 2004. p. A-18.

⁴⁴ Agência Câmara de Notícias. “Deputados aprovam urgência para tropas no Haiti”. *Tempo Real*, 12 de maio de 2004. Disponível em www.camara.gov.br.

⁴⁵ Krakovics, Fernanda et. al. “Câmara aprova envio de soldados brasileiros ao Haiti”. *Folha de São Paulo*, 14 de maio de 2004, p. A-10; Madueño, Denise. “Câmara aprova o envio de tropas ao Haiti”. *O Estado de São Paulo*, 14 de maio de 2004, p. A-15; Agência Câmara de Notícias. “Deputados aprovam envio de tropas ao Haiti”. *Tempo Real*, 13 de maio de 2004. Disponível em www.camara.gov.br.

⁴⁶ Faço aqui públicos meus sinceros agradecimentos a ela.

O Brasil e a MINUSTAH

maior atenção e acompanhamento do que é o costume. Mas claramente não se tratou de uma iniciativa que tenha sido gestada fora do Poder Executivo da União.

Objetivos da Missão⁴⁷

Quanto aos objetivos da missão, e particularmente os objetivos militares, pode-se dizer que, em princípio, eles decorreriam do próprio mandato estabelecido pela Resolução 1.542, e estariam ali enunciados. De qualquer modo, esperava-se que os militares brasileiros atuassem no patrulhamento rotineiro, na proteção a hospitais e locais públicos e na proteção e auxílio a ações humanitárias⁴⁸. Mas o objetivo mais controverso era a necessidade de desarmar grupos e milícias. A imprensa brasileira divulgou a estimativa de existência de 25 mil haitianos armados, ligados ou não a grupos políticos⁴⁹. Dada a precária situação do provimento de segurança pelo governo interino do Haiti, conforme relatado pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 30 de agosto de 2004⁵⁰, a possibilidade de enfrentamento era grande, e, em princípio, aumentaria com a aproximação de um prazo final dado pelo Conselho Superior de Polícia Nacional do Governo Transitório para que grupos armados deixassem de se apresentar como forças de segurança. Esse prazo se encerraria em 15 de setembro de 2004, e se essa atividade não cessasse, previa-se ação por parte do Governo Transitório, com a ajuda da MINUSTAH⁵¹. Embora o Secretário-Geral tenha afirmado, em seu relatório, que as autoridades haitianas vinham se distanciando daquele prazo, o final de setembro e o princípio de outubro viram de fato cenas de violência armada em vários pontos do país.

Por fim, o último relatório do Secretário-Geral, de 18 de novembro de 2004, aponta uma deterioração na situação de segurança, particularmente em Porto-Príncipe — onde atua o contingente brasileiro. Membros da MINUSTAH, inclusive um brasileiro, já foram alvos de ação hostil. A criação de patrulhamento conjunto entre a MINUSTAH e a Polícia Haitiana pode acirrar ainda mais os ânimos, podendo haver enfrentamentos com morte de brasileiros ou de haitianos causadas por brasileiros.

De qualquer forma, essas eram as tarefas esperadas para o contingente brasileiro. Para atendê-las, as forças brasileiras foram desdobradas em Porto Príncipe, com um destacamento em Hinche⁵². Especulou-se, com isso, que a participação na MINUSTAH pudesse inclusive servir como um tipo de treinamento do Exército Brasileiro para eventual atuação em situações de emergência em segurança pública no Brasil, o que poderia eventualmente vir a ser uma espécie de objetivo

⁴⁷ Na resposta à questão 5 de Bogoni, op.cit., constam ainda outros objetivos.

⁴⁸ Chade, Jamil. "Militares vão proteger hospitais e prédios públicos". *O Estado de São Paulo*, 6 de março de 2004, p. A-20; Godoy, Roberto. "Brasileiros devem entrar em combate no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 6 de maio de 2004, p. A-20.

⁴⁹ Nunomura, Eduardo. "Aos poucos, eles se aproximam de nós". *O Estado de São Paulo*, 11 de julho de 2004, p. A-16.

⁵⁰ United Nations. *Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. August 30, 2004. Disponível em www.un.org.

⁵¹ idem, parágrafo 11, p. 3.

⁵² De acordo com o último relatório do Secretário-Geral Kofi Annan, o destacamento brasileiro em Hinche foi substituído por um destacamento nepalês. V. United Nations. *Report of the Secretary-General On the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. November 18, 2004. parágrafo 4.

O Brasil e a MINUSTAH

militar subsidiário, secundário, da MINUSTAH⁵³.

Unidades de Forças distintas sob um único comando?

Entretanto, o ponto mais interessante e potencialmente inovador, no caso do Brasil, no que se refere ao emprego de suas Forças Armadas no Haiti, parece ter escapado até agora aos comentaristas. Sendo as Forças muito ciosas do seu equilíbrio mútuo, o emprego simultâneo de duas ou três delas é uma questão que desperta suscetibilidades políticas. Isso se reflete numa peculiaridade do jargão militar brasileiro. Enquanto geralmente se utiliza o termo *combined* para operações que envolvem Forças Armadas aliadas, no Brasil o termo *combinado* se refere ao emprego de duas ou mais Forças Armadas brasileiras sob um único comando — o que, mais freqüentemente, é designado pelo termo *joint*. Por sua vez, no Brasil, o termo *conjunto* se refere ao emprego simultâneo, numa dada operação militar, de duas ou três Forças Armadas brasileiras, *sem que haja um comando unificado*⁵⁴. Essa última é a situação mais freqüente nas Forças brasileiras — excetuando-se as situações em que há o emprego isolado de uma única Força —, havendo mesmo uma certa resistência ao emprego dito *combinado*⁵⁵.

A composição do contingente brasileiro na MINUSTAH, entretanto, não se pauta pela lógica do emprego *conjunto* (no sentido brasileiro). Esse contingente é composto:

- pela Brigada Haiti (967 militares), composta basicamente pelo 19º Batalhão de Infantaria Motorizado — que participou de Missão no Timor Leste —, além de 2 pelotões de Engenharia do 3º Batalhão de Engenharia de Combate, um Pelotão de Comunicações do Centro de Instrução em Guerra Eletrônica e uma Companhia de Comando do 8º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado;
- pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti (245 fuzileiros), composta principalmente pelo 3º Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais (Batalhão Paissandu), mas também envolvendo o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (Batalhão Tonelero), do Batalhão de Engenharia de Fuzileiros Navais, do Batalhão de Blindados de Fuzileiros Navais, Batalhão de Comando e Controle e Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio de Janeiro.

Pois bem, a Brigada Haiti é composta por unidades do Exército Brasileiro, ao

⁵³ Soliani, André; Scolese, Eduardo. “Haiti é treino para ação no Rio, diz Exército”. *Folha de São Paulo*, 16 de maio de 2005, p. A-25. A reportagem traz o seguinte comentário do General Américo Salvador de Oliveira, que comanda as tropas brasileiras no Haiti: “Quanto a dizer que isso [o envio das tropas ao Haiti] para a garantia da lei e da ordem interamente, é um objetivo que eu diria que pode ser alcançado”. Entretanto, o texto da reportagem é de baixa qualidade, muitas vezes forçando o alcance de declarações que são, no máximo, ambíguas.

⁵⁴ A respeito, cf. Proença Jr., Domício; Diniz, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Ed. da UnB, 1998. pp. 77-79, n.6.

⁵⁵ Entre 23 e 28 de junho de 2003, foi conduzida, no âmbito do Comando Combinado da Amazônia, a *Operação Timbó*, voltada para o adestramento das Forças Armadas em operações combinadas (no sentido brasileiro do termo). No entanto, não se tratava de uma situação propriamente de combate. A respeito da Operação Timbó, ver http://www.exercito.gov.br/03Brafor/operacoes/op_timbo/timbo.htm.

O Brasil e a MINUSTAH

passo que os Fuzileiros Navais fazem parte da Marinha do Brasil. Entretanto, todo o contingente estará subordinado ao General-de-Brigada Américo Salvador de Oliveira, do Exército Brasileiro. Embora não se deva descartar a possibilidade de que haja algum arranjo informal — com os Fuzileiros Navais, na prática, sendo destacados para uma determinada área ou posição e ali exercerem autonomamente seu comando e planejamento —, a possibilidade de que haja efetivamente um emprego *combinado* (no sentido brasileiro do termo) das Forças Armadas brasileiras pode ser um dos resultados mais interessantes, para elas, da MINUSTAH. As informações até agora disponíveis, inclusive, indicam que o planejamento das operações terrestres foi feita pelo Exército Brasileiro. Deve-se destacar esse ponto para acompanhamento e avaliação do desempenho do contingente brasileiro no Haiti.⁵⁶

Considerações Finais

A decisão brasileira de participar e liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) reflete a dificuldade de se compatibilizarem parâmetros históricos da atuação diplomática do Brasil, dificuldade que se manifesta claramente na criativa interpretação que o governo brasileiro dá à relação entre a Resolução nº 1.542, de 30 de abril de 2004, e o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Ao que parece, a decisão brasileira rompe com um entendimento tradicional da diplomacia brasileira — que resistia a operações de imposição da paz — em prol do impacto positivo que se espera que a atuação no Haiti tenha: em primeiro lugar, no que se refere a um objetivo precípuo da atual política externa brasileira, que é o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, em segundo lugar, para a liderança brasileira na América Latina, com seus eventuais impactos em negociações comerciais de grande porte em que o Brasil está envolvido, e que são percebidas como cruciais para a economia brasileira. Essa decisão abalaria a imagem principista, jurídicista, da diplomacia brasileira, e portanto vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente, pelo menos em alguns círculos políticos. Eventualmente, a liderança da MINUSTAH pode vir a se revelar, no futuro, um ponto de inflexão na política externa brasileira, mas ainda é cedo para afirmá-lo.

Embora o envio de forças brasileiras tenha sido aprovada no Congresso Nacional, o debate ali ocorrido foi mais intenso que o normal, quando se trata de questões de política externa. Isso indica que, contrariamente ao entendimento convencional, o Congresso está mais atento a questões de política externa e de defesa do que normalmente se imagina. Portanto, se a decisão brasileira de liderar a MINUSTAH for de fato o primeiro passo de uma postura internacional brasileira mais assertiva quanto ao emprego da força, e particularmente quanto a operações de imposição da paz e uma tolerância maior para com ações baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, é possível que, no futuro, o governo brasileiro encontre crescentes dificuldades junto ao Poder Legislativo.

⁵⁶ Nem por isso, a lógica do emprego *conjunto* (no sentido brasileiro) foi abandonada. De fato, afora a presença do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti, a atuação da Marinha e da Força Aérea se deu em termos de transporte de efetivo, suprimento, munição e equipamento para o teatro de operações e, portanto, dispensando a necessidade de comando unificado.

O Brasil e a MINUSTAH

Entretanto, de saída, a mera composição do contingente brasileiro aponta para uma inovação significativa na atuação das Forças Armadas brasileiras, que é a existência de um único comandante para unidades que pertencem a distintas Forças singulares — o Exército e, no caso dos Fuzileiros Navais, a Marinha. Esse tipo de emprego, que no jargão brasileiro é chamado de *combinado*, pode estar sendo testado no Haiti. Do resultado e da avaliação da experiência, podem advir conseqüências significativas para a organização das Forças Armadas do Brasil.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Paz y el caso Haití. Una visión integrada de la participación Argentina en MINUSTAH

Licenciada Luciana Micha

Educación

- Universidad de Belgrano (2000-2001) Escuela de Altos Estudios para Graduados
Maestría en Relaciones Internacionales.
- Universidad de Buenos Aires (1995- 1999)
Título obtenido: Licenciatura en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales. Graduada con Diploma de Honor
- Northeastern University, Boston, USA. (1994)
Curso de Inglés Intensivo durante seis meses
Materias de las carreras de Ciencia Política y Sociología.

Trabajos Publicados

- Ponencia de tesis final sobre "Terrorismo y Nuevas Armas de Destrucción Masivas en el CARI, dictado en el marco del Seminario Crisis y Conflictos, noviembre 1999.
- "Las nuevas dimensiones de las misiones de paz" CARI 2001
- Libro de Lecciones Aprendidas: "Aspectos Financieros y Presupuestarios de las misiones de paz de la Argentina" CARI 2004

Experiencia Laboral relacionada a las Operaciones de Paz

- 2001- 2005 Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Departamento Organizaciones de Paz
Responsable del área Logística y Financiera (cargo actual)
- 2000-2005 Universidad de Buenos Aires- Facultad: Ciencias Sociales
Docente en tres materias:
Responsable de la materia: "Sistema de Naciones Unidas"
Docente: "Relaciones Internacionales Contemporáneas"
Auxiliar Docente: "Agenda Internacional".
- 2000 Naciones Unidas.
Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD
- 1999 Presidencia de la Nación
Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria
"Casco Blanco".

[\[Back \]](#)

Una visión integrada de la participación Argentina en MINUSTAH

Licenciada Luciana Micha

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina

I. INTRODUCCIÓN

La participación de la Argentina en las Misiones de paz de las Naciones Unidas

A lo largo del tiempo y luego de procesos de ajustes y revisiones internas, las Misiones de Paz de las Naciones Unidas se han constituido en un efectivo instrumento de la Organización para el cumplimiento de su principal mandato original: mantener y afianzar la paz y la seguridad internacional, fundamentalmente a partir de dos modalidades principales de tales misiones: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las coaliciones multinacionales y regionales. En ambas modalidades la República Argentina ha contribuido asumiendo una participación activa.

Los antecedentes de la tradición Argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) de las Naciones Unidas se inicia en 1958, con el despliegue de los primeros observadores militares nacionales en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL). Desde comienzos de la década de los noventa, dicha participación se fue incrementando considerablemente, convirtiéndose en una constante y en uno de los pilares de la política exterior Argentina así como, en general, consolidándose en una política de Estado que ha permitido una mejor inserción del país en la agenda internacional, en particular en los países interesados en dichas operaciones.

Hasta la fecha, aproximadamente 24.000 efectivos nacionales han participado en estas operaciones, principalmente miembros de las tres Fuerzas Armadas y de la Gendarmería Nacional, así como representantes de la Prefectura Naval y Policía Federal. De las más de cincuenta Operaciones de Mantenimiento de la Paz creadas desde 1948, la Argentina ha participado en 35 de ellas, figurando entre los principales contribuyentes de efectivos hasta la actualidad.

La presencia actual en misiones como la de Haití, Chipre, Kosovo, Medio Oriente, República Democrática del Congo, Sahara Occidental y Timor Oriental, con más de mil efectivos militares y de gendarmería, ubica a la Argentina en un lugar entre los primeros quince países de la lista de contribuyentes de tropas para las misiones de paz.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Despliegue actual de la Argentina en Misiones de Paz al 30 set 04.

1. UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization).

Medio Oriente. 3 observadores militares.

2. MINURSO (Misión de la ONU para el Referéndum en Sahara Occidental).

1 observador militar

3. UNFICYP (UNITED NATIONS PEACE-KEEPING FORCE IN CYPRUS).

Chipre. 407 efectivos (Fuerza de Tareas compuesta por efectivos de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, oficiales del Estado Mayor y una Unidad de Helicópteros - Fuerza Aérea). Incluye 80 efectivos extranjeros dentro del contingente argentino

4. UNMIK (United Nations Mission in Kosovo)

115 efectivos - Unidad Especial de Policía de Gendarmería Nacional, 27 policías civiles de Gendarmería Nacional (Pristina) y 1 observador militar

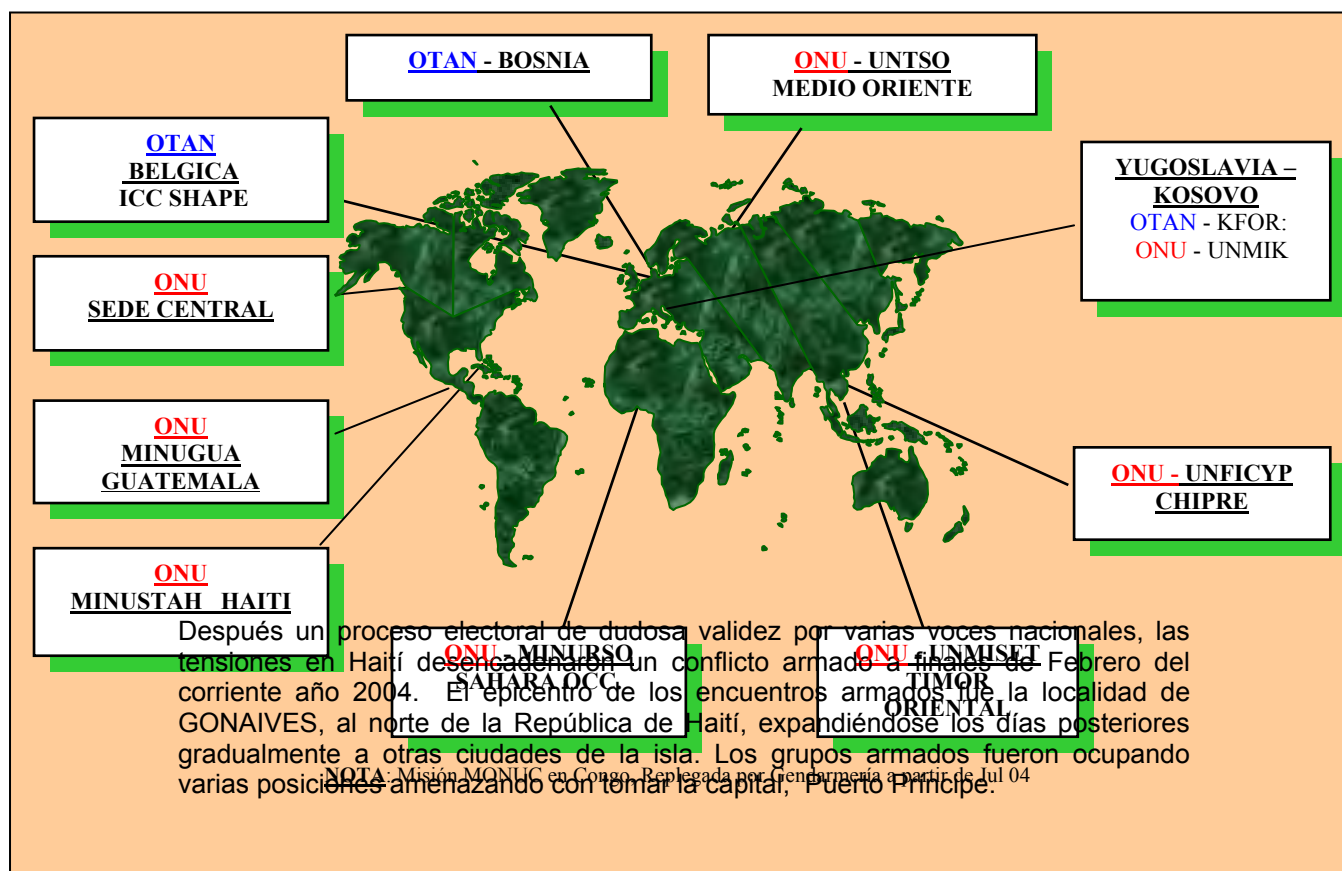
5. MONUC (Misión ONU en la República Democrática del Congo)

2 policías civiles de Gendarmería Nacional

6. MINUSTAH (Misión de Estabilización de la ONU en Haití).

614 efectivos (Batallón Argentino Conjunto de 454 efectivos del Ejército Argentino y de la Infantería de Marina de la Armada Argentina, 6 Oficiales de Enlace del Estado Mayor, 8 Oficiales de Estado Mayor del Contingente, un Hospital Reubicable de la Fuerza Aérea con 57 efectivos, un elemento de UNFLIGHT con 2 helicópteros y una dotación de 41 efectivos y un buque de transporte con una dotación de 85 efectivos)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe



El Dr. Boniface Alexandre, presidente de la Corte Suprema de Justicia Haitiana, asumió la conducción de la administración interina de gobierno después de la renuncia del Presidente Aristide el 29 de Febrero del corriente año 2004. Ese mismo día, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recibió un pedido de la República de Haití solicitando un pedido de asistencia.

Fue por la resolución Nro. 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU la cual se autorizó el despliegue de la Fuerza Multinacional Interina (Multinational Interim Force - MIF¹). EL 17 de marzo se crea el gobierno transicional de Haití quienes mantendrán la conducción del país hasta un nuevo llamado a elecciones a establecerse para fines del año 2005.

La Fuerza Multinacional Interina fue gradualmente transfiriendo la conducción de las operaciones a una nueva apuesta multinacional: La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en HAITÍ (MINUSTAH). El 30 de abril del 2004 y por

¹ La MIF estuvo constituida por EE.UU. (1.813 efectivos) + Francia (554 efectivos)+ Canadá (331 efectivos) + Chile (330 efectivos). (Contingent Strength of 18 MAR 04 according to MIF HQ)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Resolución Nro. 1542 del Consejo de Seguridad se establece la nueva misión de la ONU en Haití por un periodo inicial de seis meses.

Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta constitutiva de la ONU, MINUSTAH se hace efectiva desde el 01 JUN 04.

Los puntos claves considerados como objetivos principales de la misión a ser desarrollada, se encuentran enumerados en el mandato de MINUSTAH, que se podrían resumir de la siguiente manera:

- Proveer apoyo al proceso constitucional y político Haitiano, manteniendo un ambiente estable y seguro.
- Asistir al Gobierno transicional para efectuar el monitoreo y reforma de la Policía Nacional Haitiana consistente con estándares democráticos.
- Asistir a la Policía Haitiana con el desarrollo de un programa sustentable de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) para todo los grupos armados.
- Proveer apoyo para realizar elecciones en el ámbito nacional, parlamentario y municipal.
- Promover y proteger los Derechos Humanos

Por lo expuesto, la misión será multidimensional e intentará ayudar a la República de Haití a dar respuesta sustentable a sus múltiples demandas de naturalezas complejas. Los objetivos destacados en su mandato destacan: lograr paz y estabilidad, construir y fortalecer instituciones democráticas, apoyo para el restablecimiento del Estado de Derecho; promover el desarrollo económico social y gobernabilidad. La misión deberá conducir dichas actividades en cooperación y coordinación con las autoridades Nacionales Haitiana, con los niveles regionales y locales, así como también, con la sociedad civil.

III. La participación de la República Argentina en MINUSTAH

La Carta constitutiva de las Naciones Unidas, en su Capítulo 7 Artículo 43 Inc. 1. establece: *“Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con el convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.*

A pesar de lo ello, participar en una Operación de Paz es una decisión política soberana de cada Estado y es responsabilidad de las autoridades políticas de cada miembro analizar caso por caso la participación o no, en cada una de las iniciativas de las Naciones Unidas. En el caso Argentino, muchos fueron los factores a ser considerados a la hora del análisis y la toma de decisión final para autorizar la participación de efectivos militares para la contribución nacional en la misión de paz en Haití.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Se podría considerar que las capacidades adquiridas, el prestigio y el sentimiento de obligación fueron los tres factores más ponderados en el análisis nacional efectuado para la determinación sobre la participación nacional en la operación de paz en Haití. La tradición de las fuerzas militares argentinas en operaciones de paz en varios escenarios de conflictos armados internacionales sumado a la experiencia ya adquirida¹ en las misiones previas en HAITÍ tanto por efectivos de las FFAA y de Gendarmería Nacional fue fundamental como factor de influencia.

“La experiencia de las FFAA y de seguridad y la posibilidad de ser utilizada como una herramienta de la política exterior de la República Argentina fue un factor muy importante.”²

Otro importante aspecto considerado fue el compromiso ineludible para con la República de Haití y el bienestar de su población. Cabe mencionar que frente a la crisis actual, la Argentina participó en primera instancia de los esfuerzos internacionales de ayuda humanitaria a través del envío de la Comisión Cascos Blancos a la zona de operaciones.³

Asimismo, es importante resaltar las anteriores participaciones en la República de Haití. La Argentina ha contribuido activamente en el restablecimiento de la situación política y humanitaria en la misión de UNMIH entre los años 1993 – 1996 y en la misión policial de la ONU, MIPONUH entre los años 1997 y 1999.

En cuanto a la solidaridad hemisférica, y en especial, la participación de países de la región en la operación en Haití, estos factores fueron determinantes a la hora del análisis por la participación en el conflicto. El hecho de que Brasil y Chile hayan evidenciado un claro compromiso y voluntad por disponer de efectivos militares en la Operación de Naciones Unidas en Haití generó un grado de cooperación regional, que facilitó el proceso de toma de decisión.

“...me inclino a pensar que el factor predominante fue la política internacional, referida a “no quedar de la vereda de enfrente” ante la decisiva participación del Brasil y de Chile.”⁴

“Arguello (Senador Nacional) destacó que se trata de una decisión adoptada junto con países que conforman el MERCOSUR y consideró que es importante esa resolución porque la integración no solo tiene que ver con acuerdos de libre comercio sino con la integración de los mas variados aspectos, también el militar. Esto le va a dar a la región un sistema de fortaleza. Son las fuerzas del MERCOSUR los que están concurriendo a auxiliar a un país de la región que esta al borde de la agonía”⁵

² Entrevista realizada al Señor Jefe del Departamento Organizaciones de paz del Estado Mayor Conjunto, CR EDUARDO HORACIO CUNDINS (Fecha: 15 SET 04)

³Ver: B.O. 04/03/04 ASISTENCIA HUMANITARIA Decreto 280/2004 Dispónese la participación de medios, personal y voluntarios de la COMISION CASCOS BLANCOS, en la República de Haití.

⁴ Entrevista realizada al GR ® Evergisto de Vergara. Ex JEFE III Operaciones del Estado Mayor Conjunto y ex FC de la misión de UNFICYP, entre otros cargos relevantes en relación con las Operación de Paz.

⁵ Declaraciones del Senador Nacional Justicialista para el Diario “La Prensa” 07 JUN 04

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

En palabras del mismo Ministro de Defensa de la Argentina *“Es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos”*⁶

*“Esta sería la primera acción conjunta del MERCOSUR”*⁷. De esta manera, varios sectores del gobierno vieron como altamente beneficioso el hecho de participar en una acción mancomunada con varios países de la región como Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay entre otros. El hecho de que las tropas Argentinas se encuadren dentro de un esfuerzo latinoamericano y bajo mandato de la ONU demuestran la inserción en la realidad internacional y el trabajo activo a favor de la cooperación y de la paz.

La cooperación regional en actividades específicas, como las llevadas a cabo con las operaciones de paz, es un factor que es necesario analizar minuciosamente ya que trae aparejado distintas posibilidades de análisis. Lo interesante que se puede desprender de ello son las distintas percepciones que pueden encontrar tanto de la “cooperación” como de su opuesto: “la competencia” aparejada. La clave es entender que tanto competencia como cooperación no son excluyentes y que ambas conviven bajo esta misma actividad. La convivencia y conjunción de ambas percepciones generan resultados positivos ya que estimulan y a la vez, acercan posiciones. Por un lado, crean relaciones de identificación, por el otro, generan una necesidad de continua superación para cada Estado, sin un resultado de suma cero; los actores no se anulan entre si. Es evidente la vocación de cooperación en lo macro, en lo referente a las decisiones políticas de estado. Pero en lo micro, se puede percibir un cierto grado de competencia, la cual estimula a las agencias estatales involucradas. Las operaciones de paz generan fuerzas centrípetas que estimulan tanto la competencia en niveles técnicos y cooperación interestatal en niveles políticos.

Al respecto, se puede resumir a rasgos generales, que la competencia presente en este tipo de actividad esta dada por “competencia por el prestigio y reconocimiento internacional” asociado. *“En la década del 90 se ganó mucho terreno con la experiencia, pero se perdió presencia, al punto que hemos sido superados por Chile y Brasil en tamaño del contingente, y eso quita peso político a la participación.”*⁸

Algunas voces nacionales evidenciaron que la demora registrada para la aprobación de la Ley de autorización para la participación en Haití generó una ventaja para los otros países de la región, específicamente en lo que respecta a la ubicación del contingente en el Teatro de Operaciones y las postulaciones para cubrir los puestos claves de la misión de MINUSTAH.

*“Un Senador lamentó que las fuerzas no estuvieran ya en Haití (02 JUN 04). Incluso no oculto cierta rivalidad con Brasil cuando dijo que de haber actuado con celeridad quizás las tropas nacionales hubieran estado al frente de las tropas multinacionales. Rol que desempeña Brasil”*⁹

⁶ Declaraciones del Ministro de Defensa Dr. José Pampuro al Diario “La Nación” 06 JUN 04

⁷ Declaraciones del Senador Miguel Angel Pichetto en Diario “Clarín” 04 JUN 04

⁸ Entrevista al General en Retiro Evergisto de Vergara.. ver fecha ¿?

⁹ Declaración de Senador Eduardo Menem en Diario “Pagina 12” 02 JUN 04

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Asimismo, fue percibido por la opinión pública que, mientras el Proyecto de Autorización estaba trabado dentro del laberinto de la burocracia estatal Argentina, el Presidente Lula da Silva despedía a una formación de soldados de su país que se harían cargo del comando de las fuerzas de paz, el primer día de Junio del año 2004.

En realidad, y luego de haber analizado las consecuencias de la demora incurrida, no se puede llegar a decir a ciencia cierta que ésta definió la distribución en el terreno ni los puestos claves dentro de la plana mayor de la misión. El Comandante de la fuerza militar (Force Commander -FC) en muchas misiones de Naciones Unidas recae en el país con la mayor contribución de efectivos dentro de la misma. En este caso, el FC de la MINUSTAH es el General Augusto Heleno Ribeiro Pereira de la República Federativa del Brasil, la cual esta representada por más de mil hombres en el terreno.

La demora en autorizar la Ley de participación, en cambio, si afectó en otros ámbitos de importancia. Para efectuar el despliegue en el menor tiempo posible (solicitado por la ONU) se debieron, por ejemplo, acortar los tiempos necesario para efectuar contrataciones y licitaciones públicas de adquisición de materiales. Esto implicó que el EMCFFAA actuara de manera urgente y no se llevaran a cabo los necesarios controles de calidad predespliegue del material recientemente adquirido. Esta situación implicó un rediseño de los traslados estratégicos al Teatro de Operaciones debido a que los materiales adquiridos se fueron entregando en etapas.

En síntesis, los tiempos que demandaron para la toma de decisión excedieron los requeridos para desplegar en tiempo y forma la misión, como el planeamiento militar solicitaba.

En cuanto al proceso de toma de decisión, a pesar de haber sido prolongado en el tiempo, se procedió de manera sistemática y dentro del marco estricto establecido por la ley. La metodología fue la siguiente: a propuesta del Presidente de la Nación y con la aprobación final del Poder Legislativo.¹⁰ En ambos poderes se requirió el asesoramiento directo tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y del mismo Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Ambos Ministros con sus asesores directos, fueron llamados al Congreso Nacional a exponer sus argumentos, dar explicaciones y presenciar los debates.

A una sesión conjunta entre la comisión de Defensa y la de Relaciones Internacionales dentro del Congreso Nacional, asistieron el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Brigadier General Jorge Chevalier con los Coroneles Mariano Menedez y Carlos Candia. *“Minuciosa exposición que compartieron ayer dos Coroneles del Ejército Argentino respecto a los alcances técnicos y operativos de la misión. Asistidos por pantallas en las que los Senadores y asesores pudieron visualizar todos los alcances de la operación, los uniformados*

¹⁰ Cabe aclarar que durante administraciones pasadas, la decisión sobre la participación Argentina en Misiones de paz fue adoptada directamente por el poder EJECUTIVO, obviándose en gran medida la aprobación por el Poder Legislativo. (Caso Kosovo como posible ejemplo)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

describieron los pasos y plazos que deberán cumplirse una vez que el Congreso Nacional convierta en Ley el Proyecto”¹¹

A pesar del asesoramiento técnico dispensado y la correcta metodología empleada, el proceso decisorio fue tardío, especialmente en lo que al debate parlamentario se refiere. Como fue de conocimiento público, diversas fuentes gubernamentales se habían opuesto abiertamente a la participación Argentina. Esto devino en algunos acalorados debates dentro del recinto parlamentario.

Además, esto revela que aún no existe un estrecho funcionamiento entre las carteras de las Relaciones Exteriores y de Defensa, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por estos dos Ministerios en cuestiones tan específicas como las misiones de paz.¹² La toma de decisión fue lenta y se vislumbra un grave angostamiento con demoras significativas.

El proceso decisorio reveló también que aun no existe una política de estado para participar en Operaciones de Paz. *“Una falencia Argentina es que no tenemos una política nacional en misiones de paz. Teníamos la sensación de tener que explicar una vez mas, el porque la Argentina tiene que participar en las operaciones de paz, sentíamos resistencias de toda índole”¹³*

A pesar de la larga tradición de la Argentina en esta actividad y de ser considerada como una política de ESTADO debido a su continuidad en el tiempo a pesar de los cambios políticos internos y de subsistir varias administraciones, las trabas legislativas y algunas restricciones presupuestarias pusieron por momentos en duda esta percepción.

Los argumentos parlamentarios a favor y en contra pueden encontrarse en los registros de los debates en el Congreso de la Nación. Es de destacar que en ellos hubo una pugna interna, que de algún modo fue innecesaria, si se piensa que la participación en Operaciones de Paz debe ser una política de consenso no sujeta a los vaivenes de la política partidaria.¹⁴ Pero existieron argumentos a favor y en contra, de un “infantilismo” increíble o de un desconocimiento total sobre la cuestión

¹¹ Información extraída del En Diario BAE 02 JUN 04

¹² Es de importancia destacar los grandes esfuerzos realizados en la Argentina para lograr un mejor y mayor acercamiento entre las distintas agencias gubernamentales que intervienen en la actividad de misiones de paz. Durante ya mas de 5 años existe una conexión directa entre miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina, Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), Gendarmería Nacional, Centro de Entrenamiento y Capacitación de Misiones al Exterior (CENCAMEX), Contaduría General de la Nación y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales entre otras agencias para coordinar tareas, consolidar lecciones aprendidas y dar sistematicidad a una tarea intrínsecamente multidisciplinaria.

¹³ Entrevista realizada al Señor Jefe del Departamento Organizaciones de paz del Estado Mayor Conjunto, CR EDUARDO HORACIO CUNDINS

¹⁴ Algunos asesores pertenecientes a la Cámara de Diputados dejaron notar su percepción respecto al poco consenso político que había antes de la que la discusión entrara al Congreso Nacional. El poder Ejecutivo, especificaron, no dio señales claras y no preparó de antemano el terreno para la discusión formal en el Congreso. (Información extraída de charlas informales con asesores pertenecientes a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

a ser tratada, pero fácilmente consumibles por la opinión pública. Por ejemplo, hubo una diputada que defendió su negativa, argumentando que el buque logístico de apoyo que se quería utilizar – indispensable para el sostenimiento logístico de una operación Capítulo VII – era en realidad enviado para evitar que refugiados haitianos fueran a EEUU; otro diputado argumentó su posición favorable a otorgar la autorización diciendo que las armas se usarían sólo en defensa propia, lo que no coincide con el tipo de Operación Capítulo VII a llevar a cabo. En una operación de paz Capítulo VII, las armas no solo se usan en defensa propia, sino en defensa de la vida de otros y cuando se obstaculiza el cumplimiento de la misión. Pero se debe estar en condiciones de usar la fuerza, si las partes en conflicto no cumplen lo pactado. Caso contrario, sería una operación Capítulo VI.

Incluso se alcanzó a sugerir que la misión para la participación de la Argentina en Haití, la cual es convocada de acuerdo al Capítulo VII, debería ser seguir los parámetros establecidos en el Capítulo VI. Lo anterior, aparte de ser impensable e impracticable, puede llegar a ser incluso peligroso si la metodología que existe hoy para definir este tipo de operaciones lo permitiera. Afortunadamente esto no se rige a ninguno de los cánones establecidos para estas misiones. ¹⁵

En varias exposiciones se demostró una escasez de conocimiento técnicos y mucha confusión, la cual llegaba siempre a la opinión pública. En muchos casos se confundían los “capítulos” y no se entendía bien las implicancias y características distintivos de cada uno. Se debatía entre los conceptos del “mantenimiento de la paz” y de misiones de “imposición de la paz”.¹⁶ Cabe aclarar que la distinción entre capítulo VI, VI y Medio y VII sigue siendo un debate de lo más acalorado en las esferas académicas y propias de los especialistas en misiones de paz. Llegando a tener posiciones tanto de diferenciación total entre capítulos hasta posiciones que no ven factibilidad a esta clase de divisiones por no considerarse tan evidentes en el desarrollo de una situación conflictiva.¹⁷

Fue pasado por alto por el Parlamento el tema central de las Reglas de Empeñamiento (ROE's), es decir, de la autorización del gobierno nacional para el uso del poder letal de las armas de los soldados argentinos. Las ROE's que predominan en una operación de paz deben ser aprobadas por el Parlamento de cada país. Es un engaño decir que las ROE's de un país son las de ONU para esa Misión. *“Se debe ser claro que las Reglas de Enfrentamiento son nacionales, y no*

¹⁵ “La Senadora Bonaerense (...) esbozó la idea de que se modificara el proyecto de modo de encuadrar la misión en el Art. 6 de la ONU. La moción fue descartada” Información periodística en el Diario Buenos Aires Económica (BAE) del 27 MAY 04

¹⁶ A pesar de que el CR Menéndez expuso muy claramente dentro del mismo recinto los Capítulos VI y VII y las diferencias e implicancias actuales que no implican necesariamente la división taxativa entre la imposición de la paz y el mantenimiento de la misma.

¹⁷ “La mayoría de los mandatos de las nuevas Operaciones de paz han incluido referencias al Capítulo VII de la Carta. En consecuencia, resulta errado emplear la distinción “Capítulo VI-Capítulo VII” para intentar diferenciar, respectivamente, aquellas Misiones de Paz que no implican el derecho al uso de la fuerza, de otras que sí lo hacen. Ello se debe a que todas las clases de Misiones de Paz, en particular las OMPs, entrañan siempre el derecho a hacer uso de la fuerza, como mínimo en defensa del personal participante en dicha misión (legítima defensa propia), aunque sin llegar nunca al uso de la fuerza con carácter ofensivo.” Extraído del Tercer Cuaderno de Lecciones Aprendidas del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, próximo a ser publicado por el CARI (DIC 04)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

*deben ser firmadas por autoridades militares porque no tienen ninguna validez legal si no están aprobadas concretamente por quienes hacen la ley en un Estado Republicano: El Congreso.*¹⁸

El debate en el Congreso se centró en cuestiones semánticas de capítulos más que en realidades concretas y previsiones a futuro. No se cuestionaron temas básicos como las ROE, no se analizaron las estrategias de salida que plantea la ONU (si es que ONU las ha llegado a establecer), o eventuales evacuaciones de emergencia por reanudamiento de hostilidades a alta escala de violencia. Tampoco se preguntaron cuáles son las previsiones para el período estimado de estadia de las tropas argentinas en el terreno, sus relevos por otros contingentes y la pregunta del millón: cómo se reaccionará frente a posibles bajas Argentinas?. Hay posibilidad – es posible, aunque la probabilidad sea baja – que deba usarse la fuerza, por ser una Operación Capítulo VII. Esto aumenta la probabilidad de que bajas ocurran y sean repatriados nacionales argentinos caídos en MINUSTAH. No existe a la actualidad, en este sentido, una preparación de la opinión pública para que dado el caso, las eventuales bajas no influyan en la decisión de permanecer en la Misión. Se desconoce al presente si de hecho existe una postura oficial del gobierno sobre esta cuestión.

Finalmente, la Ley se sancionó el día 18 de Junio del 2004, autorizando la participación de la Argentina con personal y medios para la contribución a la misión de MINUSTAH. (LEY 25.906)

Los problemas evidenciados para la sanción de dicha Ley fueron de los mas variados. En cuanto al tema presupuestario, algunos representantes de la comisión de presupuesto del Congreso Nacional han demostrado asperezas ya que no fueron participados de los debates. En los medios de comunicación masivos se delinearon algunos números generales que variaban de publicación en publicación, no quedando en claro quienes (el país o la ONU) afrontarían los gastos que demandará la operación. Se proporciono una cifra de 10 millones de pesos, pero no se aclaró si esa cifra era para transporte, equipamiento o mantenimiento mensual u anual de las tropas desplegadas. La falta de una correcta y clara información sobre la presupuestación efectuada, se acentuó ante la falta de objetivos políticos concretos. También se considera que la escasa información al respecto, crea una sensación de incertidumbre frente a la opinión pública.

En líneas generales, se debe aclarar que cada estado contribuyente de tropas (Troop Contributing Country/TCC) a las misiones de paz de las Naciones Unidas tiene responsabilidades financieras propias con cuotas de reintegro por parte de la Organización Internacional. El sistema de reembolsos de la ONU fue variando en el tiempo, llegando a la actualidad a ser muy específico en el sistema empleado para el calculo de los reintegros a ser proporcionados a los TCC. (Ver Capitulo VI del Cuaderno de Lecciones Aprendidas: *“La experiencia Argentina en Misiones de Paz”* editado por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina, donde se realiza un resumen del actual sistema de reembolsos de las Naciones Unidas.)

Desde el ámbito de la Defensa /EMC se hizo hincapié en la necesidad de efectuar una detallada y correcta presupuestación. Se destacó la necesidad de

¹⁸ Entrevista al General en Retiro de Vergara

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

contar con “accountability” vertical y horizontal. El análisis presupuestario y financiero fue exitoso, en gran medida, gracias a la experiencia adquirida y alto nivel de conocimiento técnico respecto al sistema general de reembolsos de ONU relativo a las misiones de paz. Es por ello que se insistió en la necesidad de contar con los fondos nacionales en tiempo y forma para poner en funcionamiento y alistar los elementos a ser desplegados, los cuales siguen siendo responsabilidad del país contribuyente.

En cuanto a los problemas financieros para afrontar los gastos que demanda la participación, también se sumaron algunos problemas logísticos. El alistamiento del personal y del material a ser desplegado planteó un esfuerzo de coordinación enorme por parte no solo de las fuerzas sino mayormente del accionar del EMC, quien por Directiva 02/99 “Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para la Organización, Supervisión, Comando y Control para la ejecución de las Operaciones de paz y otras acciones conducentes” es el organismo Argentino quien tiene la responsabilidad sobre el comando y control nacional en todas las operaciones de paz que Argentina participa. Dicho comando y control fue conferido por el poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 864 de fecha 11 de Agosto de 1999 y Resolución del Ministerio de Defensa N° 861 del 28 de septiembre del mismo año.

Es de destacar que la participación y despliegue de efectivos en la operación de Haití implicaba contar con los medios necesarios para el traslado del personal, el material y con un esfuerzo extra: el auto-sostenimiento en el terreno. Por ello, la participación en la misión de Haití es el primer esfuerzo conjunto de despliegue integral de contribución por parte de la Argentina.

La mejor solución para aliviar este problema sería la posibilidad y conveniencia de invertir previamente en las fuerzas armadas y no en el momento en que ONU requiera con urgencia su contribución. Esto permitiría tener correctamente organizado, equipado e instruido un mínimo de tres rotaciones de contingentes. Eso en última instancia seguramente aliviaría los costos de despliegue.

Es responsabilidad ineludible del Estado contribuyente de tropas a las misiones de paz el alistamiento e instrucción de todo su personal. En cuanto a la instrucción y entrenamiento, la Argentina cuenta con un excelente desempeño, específicamente desde el año 1995, año de la creación del CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz). El centro realiza a nivel nacional la instrucción predespliegue de los contingentes argentinos a ser empleados en las operaciones de paz. También realiza entrenamiento a nivel internacional ya que, a solicitud de las Naciones Unidas, entrena asociadamente planas mayores para diferentes misiones de paz (Training and Evaluation Service - TES). El Centro cuenta con mucha trayectoria, alta capacitación de su plana docente, tanto civil como militar y además, con instructores y alumnos de varios países interesados en la temática de la paz y resolución de conflictos.¹⁹

¹⁹ También es importante resaltar la tarea que el Centro de Entrenamiento y Capacitación Argentino para Misiones en el Exterior (CENCAMEX) realiza para la instrucción de los efectivos pertenecientes a la Gendarmería Nacional.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

En cuanto al alistamiento, se evidenció en la preparación de los efectivos para la salida de misión de MINUSTAH que aun, la Argentina no ha logrado efectuar ni convencer a los decisores políticos de la necesidad de contar con una estructura logística preparada y acorde a las exigencias específicas que demanda participar en esta clase de misiones. Los estándares de las Naciones Unidas se van elevando de misión a misión. Por otro lado, a nivel internacional se hace cada vez más hincapié en la necesidad de contar con una interoperabilidad entre los diferentes contingentes presentes en las misiones de paz. Por lo cual, el alistamiento, tanto del personal como del material, es esencial a la hora de desplegar tropas a una misión tan compleja y con tantas exigencias climáticas y de infraestructura que conlleva la participación de HAITÍ.

II. **Análisis de las Operaciones de Paz en cuanto a la efectividad de las fuerzas combinadas**

Al presente, sería precipitado y casi imprudente extraer lecciones aprendidas sobre las variables que influyen de manera decisiva en la efectividad de fuerzas militares combinadas en la misión de MINUSTAH. En la actualidad se podría enumerar un listado de cuestiones acerca de cómo la combinación de fuerzas militares multinacionales, fuerzas policiales y agencias civiles en misiones internacionales pueden lograr el cumplimiento y mantenimiento de la ley y el orden. Teniendo en cuenta lo anterior se podría, analizar, en última instancia, en qué medida pueden apoyar en el proceso de reconstrucción de la institucionalidad y gobernabilidad en estados frágiles, como es claramente el caso Haitiano.

Respecto al primer punto, es necesario advertir que cada conflicto tiene características propias; por ello, cada misión de paz ha tenido elementos distintivos y específicos a cada uno. No obstante, se podrían analizar algunas variables que influyen sobre la efectividad de las fuerzas militares, fuerzas de seguridad y agencias civiles para lograr el orden y mantener la paz. Dichas variables no dependen simplemente del desempeño de la misión en el terreno, también involucran distintos niveles de actuación: en lo estratégico, lo operacional y en lo táctico. Específicamente en las misiones bajo paraguas ONU, la actuación del Consejo de Seguridad, de la Secretaría, de las agencias y programas, de los elementos desplegados en el teatro de operaciones y los TCC influyen en la efectividad de las fuerzas combinadas para llevar a cabo un mandato específico.

A modo de resumen, se pueden enumerar los siguientes elementos que influirían en tal efectividad, a saber:

- I. Compromiso internacional. Es importante que dicho compromiso se mantenga en el tiempo.
- II. Presencia de objetivos claros y mandato consistente a los objetivos planteados.
- III. Recursos humanos, materiales y financieros necesarios y disponibles en tiempo y forma.
- IV. Reglas de empeñamiento definidas y conocidas por la totalidad de los elementos desplegados en la misión. Es importante que sean robustas y diseñadas

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

de acuerdo a las necesidades de cada misión para que sean compatibles con las necesidades nacionales de los TCCs.

V. Liderazgo de un país o grupo de países que involucren su prestigio en llevar a delante la misión y los objetivos planteados. (En teoría, el liderazgo tendría que venir del Consejo de Seguridad de ONU, en la práctica, es conveniente que los países involucrados en la misión de paz tomen un rol mas activo y comprometido por el éxito de los objetivos de la misión)

VI. Asegurar una contribución constante y adecuada por parte de los TCC. Es muy importante para tal efecto, que las Naciones Unidas efectúe los reintegros por la contribución de los TCC en oportunidad, especialmente a los reembolsos por autosostenimiento.

VII. Importancia del despliegue rápido de unidades militares durante el proceso inicial de una OMP.²⁰ Se deberá reforzar las capacidades de despliegue de los TCC's y para ello, será necesario un acuerdo (más abarcativo que el UNSAS²¹) que le permita a la ONU contar con unidades de reserva confiables y flexibles para el rápido despliegue de las nuevas operaciones. En el caso de la operación de MINUSTAH, su despliegue inicial fue realizado durante mediados del corriente año 2004. A pesar de ello, a la actualidad, esta no cuenta con los efectivos totales estipulados por el mandato para llevar la misión encomendada.

VIII. Claridad en la cadena de comando y control. La unidad de comando es un requisito indispensable para la ejecución de una operación de paz. El SRSG?? debe lograr la “*unidad de acción*” en el terreno, para ello, debe tener la autoridad para conducir y coordinar las actividades militares, policiales, de asuntos civiles y el apoyo humanitario. Debe evitarse que las autoridades nacionales interfieran con la cadena de comando de Naciones Unidas.

IX. Cooperación y coordinación entre los distintos elementos presentes en el terreno. Es imprescindible lograr lo que se conoce comúnmente como “*unity of purpose*”. También es necesario establecer cooperación y una fluida comunicación con las posibles ONG's presentes en la zona. (Para ello es necesario proveer información publica precisa, integrar elementos y coordinar acciones).

X. Creación de opinión pública favorable a la misión (tanto al nivel internacional, en los países que envían tropas, como en el mismo país en donde se asienta la misión de paz).

XI. Instrucción y capacitación adecuada de todos los elementos presentes en la misión, esto incluiría también al componente civil internacional. Desde la comunidad internacional debe existir el apoyo a los estados miembros cuya participación sea relevante, para establecer asociaciones regionales para la capacitación de efectivos en operaciones de paz. En cuanto a la policía civil, su capacitación a nivel regional

²⁰ El cuanto a la “capacidad de despliegue rápido y eficaz”, esta se debe entender desde una perspectiva operacional. El Informe Brahimi estipula que para una misión tradicional dentro de los 30 días de la aprobación de su mandato y en el período de 90 días, cuando se trate de una operación compleja.

²¹ UNSAS: United Nations Stand By Arrangement

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

promovería un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones de paz y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas. En cuanto al entrenamiento combinado de fuerzas militares, la Argentina ha trabajado en tal sentido conjuntamente con los Estados Unidos de América y varios países de la región, quienes efectúan ejercicios destinados a fortalecer la cooperación regional. Ejemplos de ellos son el Ejercicio Cabañas y los Ejercicios y Seminarios OMP Sur y Norte.

XII. Interoperabilidad de los distintos elementos internacionales. Sería conveniente, como así lo menciona el "Brahimi Report"²², realizar un entrenamiento común, a través de programas de entrenamiento colectivo que incluyan ejercicios en el terreno para afianzar la interoperabilidad. Como ejemplo, se puede destacar la iniciativa "NORDCAPS" -Regional Peacekeeping Training Cooperation- que involucra países con largo prestigio y destacada participación en misiones de paz como Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia.

XIII. Igualdad sobre status jurídico de los elementos militares y policiales presentes en la misión.

En cuanto al desempeño de las fuerzas militares y de policía civil para llevar a cabo una misión de paz, esta, estará influenciada en gran medida por las siguientes consideraciones:

I. Existencia de respaldo político y jurídico por parte de su país de origen.

II. Capacidad logística. Esto implica que las unidades militares y policiales deberán desplegar conforme al equipamiento necesario establecido para llevar a cabo su misión. Es de suma importancia contar con el correcto equipamiento, tanto del equipo individual como de los equipos mayores. Por ello, se debe hacer hincapié en la necesidad de invertir previamente en las fuerzas armadas y no en el momento en que ONU requiere con urgencia su participación en una misión de paz. Sería sumamente beneficioso para una correcta participación de la Argentina en las misiones de paz actuales, que se consolide un programa de reequipamiento a mediano plazo para lograr una capacidad mínima de despliegue rápido. (especialmente considerando las recomendaciones y demandas de la ONU respecto a la capacidad de rápido despliegue).²³ Contar con personal previamente organizado, equipado e instruido y con equipos y materiales correctamente alistados, aliviaría de sobremanera los costos de pre-despliegue nacionales.

III. Coherente organización interna.

²² "Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects" N° de documento A/55/305-S/2000/809, 21 AGO 2000, comúnmente conocido como el "Brahimi Report"

²³ Al respecto, también se podrían considerar otras alternativas posibles, como por ejemplo, actuar combinadamente con otras Naciones Latinoamericana, para poder contribuir a las OMP de ONU con una brigada multinacional con capacidad de respuesta rápida. Otra opción a ser considerada, podría ser lo que se conoce como "arreglo triangular" que se establece entre aquellos países que aportan contingentes, otros que aportan el equipamiento y la ONU que dispone de reintegros correspondientes por personal y material desplegado en una OP.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

IV. Posibilidad de que los TCC's desplieguen en la misión elementos orgánicos. Al respecto, hay que recalcar que la fracción mínima a desplegar para operaciones Capítulo VII es la de Unidad (el regimiento), porque es la fracción que tiene espíritu de cuerpo para afrontar peligros. *“La reunión de soldados de diferente origen aunque pertenezcan a una misma fuerza, y mucho menos de fuerzas armadas diferentes, no sirven para enfrentar los peligros propios de una Operación Capítulo VII. No es lo mismo 600 hombres reunidos a cargo de un jefe ocasional, que un regimiento orgánico. La diferencia es que el regimiento orgánico tiene espíritu de cuerpo, conocimiento mutuo de sus hombres y trabajo en equipo”.*²⁴

V. Finalmente, y no menos importante, el desempeño de las fuerzas policiales y militares en una misión de paz estará influenciado por la mantención de espíritu de cuerpo y la moral de los hombres, lo cual es fácil de decir y pero difícil de implementar, especialmente en zonas circunstancias tan adversas como es el caso de Haití.²⁵

Respecto a la efectividad de la acción combinada para apoyar la gobernabilidad y la institucionalidad en estados frágiles, se podría realizar un análisis mas inclusivo, tomando en consideración los objetivos planteados para la Misión de MINUSTAH.

El desafío Haitiano radica en poder encontrar e implementar una solución efectiva y duradera. Se requiere un acercamiento holístico al término “mantener la paz” que vaya mas allá de las prioridades militares y de seguridad y dé respuesta a problemas de gobernancia, legitimidad política, inclusión social, desarrollo económico, afianzamiento institucional, respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos, entre otros.

Para ello, el primer desafío que se presenta es el político. El Jefe de Misión (Special Representative of the Secretary-General – SRSG de MINUSTAH – Embajador Juan Gabriel Valdez) deberá consolidar una estrategia para alcanzar una solución política al conflicto. Las ayudas económicas, sociales y militares serán solo paliativos si no se logra un solución política al problema Haitiano. Para ello, es imprescindible fomentar el dialogo político entre los actores en conflicto para llegar a concretar acuerdos sólidos que establezcan el punto de partida para efectuar la reconstrucción del sistema político y de allí la reconstrucción institucional y económica.

En tal sentido, es evidente que el componente militar, el de policía civil y la rama humanitaria son paliativos hasta que se alcance una solución sostenida en el tiempo, y esta solución es intrínsecamente política. *“Independientemente de la mejor o peor manera que los componentes de la misión lleven a cabo, lo que ocurre en Haití es que el Estado está ausente, ya que se encuentra fragmentado en facciones que se disputan el ejercicio del poder. Es un problema cultural, que no se soluciona con buena voluntad ni usando la fuerza. Lo que falta es identidad nacional. Hasta*

²⁴ GR © Evergisto de Vergara

²⁵ Es importante destacar las inclemencias medioambientales del teatro de operaciones. La misión de Haití sufrió el terrible paso del Huracán JANE a mediados de septiembre del corriente año 2004 afectado gravemente las localidades de Gonaives (AOR del Batallón Conjunto Argentino), entre otras localidades.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

que no se reconstruya el Estado en Haití, continuará la inestabilidad y las tropas (internacionales) deberán permanecer para preservar la paz.”²⁶

A pesar de ello, es indispensable que sumado al esfuerzo por afianzar una estrategia para lograr una solución política al conflicto, la misión de paz cuente con la ayuda económica y financiera para llevar adelante las actividades a desarrollarse inmediatamente después del restablecimiento mínimo de la paz. Especialmente en aquellas consideradas a la reconciliación de las facciones enfrentadas, como asimismo a que aseguren el restablecimiento económico.

Es por ello, el mismo SRSG destacó que *“se deberá mantener una presencia militar internacional con el fin del mantenimiento de la seguridad, además del apoyo económico, para que el país mas pobre de Latinoamérica se establezca a largo plazo.”²⁷*

A nivel político internacional, se deberá dar respuesta satisfactoria a los requerimientos básicos de la misión, y este esfuerzo deberá ser coherente, constante y a largo plazo. A nivel general, (y esto aplica para la mayoría de las misiones actuales), se deberá trabajar desde el Consejo de Seguridad, en la discrepancia existente entre las actividades financiadas de modo voluntario (generalmente de reconstrucción y de desarrollo) y aquellas con cargo al presupuesto del fondo regular de OMP (tradicionalmente afectadas a cuestiones de seguridad). El éxito de una misión depende de ambas formas de financiación, no se asegura la paz promoviendo el orden, el desarme y la desmovilización, sin tareas de reintegración y reconstrucción de instituciones.

Para ello, las organizaciones legislativas de la ONU deberán considerar incluir los programas de reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de paz para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las fracciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos.

En este sentido, y a modo de resumen, es indispensable afianzar y coordinar el trabajo de todos los elementos presentes en las misiones de paz. Esto deberá incluir a las agencias, programas y fondos internacionales para proporcionar una respuesta integral y abarcativa a los problemas presentes en la zona del conflicto y trabajar conjuntamente con la sociedad civil para consolidar una estrategia coherente, de acuerdo a las necesidades particulares de la sociedad y autosustentables.

VI. Recomendaciones generales

La pregunta central que se nos presenta es cuáles son las recomendaciones más importantes para los decisores políticos, que permitirían fortalecer las capacidades latinoamericanas para operaciones de mantenimiento de paz y en otras operaciones integradas, dentro del marco de la cooperación regional en seguridad?

²⁶ General en Retiro de Vergara

²⁷ Declaraciones del Embajador Juan Valdez publicadas en Diario Clarín 14 NOV 04

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Del análisis desarrollado en el presente trabajo, se pueden destacar algunos puntos para establecer recomendaciones destinadas a fortalecer las políticas nacionales implementadas en cada Estado participante de las misiones de paz. En cuanto a la esfera de decisión política, las recomendaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Elaboración de una política de Estado para la participación de efectivos militares y de seguridad para operaciones de paz. Establecimiento de políticas claras y abarcativas acerca de la participación nacional, las cuales involucrarían un adecuado marco legal, administrativo y financiero.
2. Elaboración de una estrategia de comunicación clara y precisa en la que intervengan e interactúen los distintos actores institucionales que juegan papeles en la preparación y ejecución de las misiones de paz.
3. Fortalecimiento de los actuales mecanismos de coordinación entre las agencias involucradas en la toma de decisión en cuanto a la participación en cada misión de paz. Se deberán mejorar las relaciones entre las carteras más involucradas (Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y Economía; incluyendo los organismos que de ellos dependen como es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Contaduría General de la Nación y la Misión Permanente ante las Naciones Unidas)
4. Creación de una opinión pública nacional favorable para este tipo de actividades.
5. Inversión previa en las Fuerzas Armadas para su adecuado empeñamiento y no en el momento en que ONU requiera con urgencia la participación de contingentes nacionales. Dicha inversión aliviaría los costos del despliegue inicial (Especialmente actividades de instrucción y alistamiento de personal y materiales).
6. Determinar las bases financieras para la participación sostenida de acuerdo las posibilidades nacionales. Los gastos de una operación de paz no pueden ser extra – presupuestarios. Deben ser constantes y estar a disponibilidad en tiempo y forma ya que de otra manera acarrea problemas de planeamiento a mediano y largo plazo. Es necesario recordar que para el eventual repliegue nacional de unidades de una misión de ONU, el TCC debe comunicar a ésta con, al menos, 6 meses de anticipación.

En cuanto al ámbito militar y de acuerdo a la información recabada por la presente investigación, se vislumbra que se ha efectuado un planeamiento acorde a las necesidades establecidas en las “Guidelines para los TCC de la misión de MINUSTAH”. Desde el análisis efectuado por los decisores militares, se considera que han tenido en cuenta la mayoría de los puntos a ser analizados para el envío de tropas durante el periodo de planeamiento, pese a las restricciones ya mencionadas en el desarrollo del trabajo, derivadas de la demoras en el proceso decisorio.

PUNTOS DE ANALISIS PARA ENVIAR TROPAS A OMP.

- Resumen principal de los hechos que motivaron el pedido de ONU.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

- Visión histórica del conflicto. Situación actual.
- Repercusiones en el ámbito regional
- Actuación de la ONU y mandato establecido por el Consejo de Seguridad
- Análisis de la documentación legal que establece la participación internacional en el conflicto - Estatus del Acuerdo de Fuerzas –SOFA- (En los casos que existan).
- Marco legal nacional de actuación de sus fuerzas armadas y de seguridad fuera del territorio nacional
- Bosquejo de la misión. Duración en el tiempo.
- Nivel de equipamiento requerido para desarrollar la tarea a ser desempeñada.
- Participación de otros países en la misión. Interoperabilidad con otras fuerzas.
- Bosquejo de las Reglas de empeñamiento. Compatibilidad con las ROE nacionales.
- Logística inicial, de transporte y de sostenimiento de la operación. Presupuestación. Autosostenimiento requerido por ONU.
- Creación de grupo técnico encargado de la negociación con la ONU de los Memorándums de Entendimiento (MOU's) y Cartas de Asistencia (LOA's). Análisis íntegro de regulaciones para los reintegros por parte de la ONU y consecuencias a corto y mediano plazo por eventuales demoras en los reintegros a percibir.

VII. Conclusiones Finales

Cada vez más, los conflictos internos en estados frágiles, como en el caso haitiano, afectan a un número elevado de personas en el mundo entero. Las operaciones de paz son una herramienta de la comunidad internacional para hacer frente a este tipo de problemas. Son un medio singularmente ventajoso para abordar conflictos: su universalidad refuerza su legitimidad y limita las consecuencias para la soberanía del país anfitrión. La ONU, más allá de sus deficiencias o crisis coyunturales, continúa siendo el organismo multilateral de seguridad con más alto nivel de legitimidad para la prevención, manejo y resolución de conflictos.

Sin embargo, su capacidad operacional y de respuesta dependerá principalmente de la contribución proveniente de los estados miembros. El gran desafío actual para los estados participantes en esta actividad, es el de poder brindar una respuesta ágil, eficiente y comprometida, basada en una concepción regional de los conflictos. Consecuentemente, es necesario el compromiso de todos los estados miembros de la ONU para el desarrollo de una estrategia coordinada para el logro de la seguridad internacional. Tanto las Naciones Unidas, como las organizaciones regionales, deberán responder a dichas crisis de manera rápida y efectiva.

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

Independientemente de que las operaciones sean conducidas por la ONU o por bloques regionales, las naciones seguirán siendo las responsables por la provisión de las fuerzas militares y de seguridad. Por ello, cada estado que quiera participar en una operación de paz deberá preparar a sus elementos para llevar a cabo dicha actividad de manera profesional y de acuerdo al marco estricto de la ley.

Dentro del marco regional, durante los últimos años se evidenció un compromiso cada vez mayor para la contribución de los estados latinoamericanos en las operaciones de paz. El caso de la misión de MINUSATH se consolida este compromiso americano, el cual debe ser apoyado e intensificado.

El presente trabajo ha tratado de ilustrar la complejidad y el desafío que presenta a la actualidad, la cooperación hemisférica en cuanto al fortalecimiento de las capacidades Latinoamérica para las operaciones de paz.

Desde el punto de vista estratégico, es necesario contribuir a las operaciones de paz con elementos sistémicos y autosostenibles. Por ello, se comparte la idea esbozada en el Informe Brahimi sobre la propuesta de creación de fuerzas multinacionales de dimensión de brigada (stand-by), haciéndose hincapié en la factibilidad de formación y consolidación con base regional.

Desde el punto de vista operativo, las fuerzas de base regionales son más fáciles de establecer, implican menores costos y facilitan la interoperabilidad y convergencia de estándares de entrenamiento y equipo. El apoyo y la consolidación de distintos mecanismos de respuesta con base regional significarían un compromiso aun mayor por parte de los estados latinoamericanos en pos de una defensa común y a una respuesta efectiva a los desafíos regionales planteados. Por ello, el éxito de la misión de MINUSTAH radica en dar solución efectiva al problema Haitiano y fortalecer la capacidad de la acción regional en lo que a misiones de paz respecta.

VII. Bibliografía

Principales documentos públicos utilizados para el análisis del presente trabajo:

- Carta Constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas
- “Comprehensive review of the whole question of PKO in all their aspects” A/55/305- S/2000/809 21 AGO 2000 (conocido como el *Brahimi Report*).
- UNSC RES 1529 – MIF
- UNSC RES 1542 – MINUSTAH
- Guidelines for TCC MISION MINUSTAH. Junio 2004 y su actualización en Agosto 2004. Emitida por la ONU.
- Egreso de Fuerzas Nacionales del territorio de la Nación. Ley 25.906 (PLN) para la autorización de participación Argentina en la misión de MINUSTAH (Autorización sobre la participación con personal y medios)

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

- Decreto 280/04 Participación de medios, material y voluntarios de Cascos Blancos en la Republica de Haití.
- Directiva EMCO 02/99 “Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para la Organización, Supervisión, Comando y Control para la ejecución de las Operaciones de paz y otras acciones conducentes”
- Decreto PEN 864/99
- Resolución Ministerial 861/99

Publicaciones utilizadas para el análisis del presente trabajo:

- Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República Argentina
- Tercer cuaderno de la serie Lecciones Aprendidas: La experiencia Argentina en Misiones de Paz” editado por el instituto del Servicio Exterior de la Nación ISEN. Diciembre 2004.
- Alexander Woodcock and David Davis : “The Cornwallis Group III: Analysis for Peace Operations” . Editado por The Canadian Peacekeeping Press 1998.
- Major General Indar Rikhye (Ret) “The politics and Practice of Unites Nations Peacekeeping: Past, Present and Future.” Editado por The Canadian Peacekeeping Press 2000
- Elizabeth M. Cousens and Chetan Kumar “Peacebuilding as politics. Cultivating Peace in fragile societies” International Peace Academy Editado por Lynne Rienner Publishers Inc, USA 2001

Entrevistas realizadas para la elaboración del presente trabajo:

- General de Brigada (R) Evergisto de Vergara - Ejército Argentino. (25 AGO 04). Ex Jefe III Operaciones del EMCO- FC de la misión de UNFICYP
- Coronel Eduardo Horacio Cundins – Ejército Argentino. (15 SEP 04) Actualmente Subjefe III Operaciones del EMCO
- Comodoro Julio Cesar Sorgenti – Fuerza Aérea Argentina (10 NOV 04) Actualmente Jefe del departamento Operaciones de paz del EMCO.
- Capitán de Fragata Ricardo José Artigas – Infantería de Marina de la Armada Argentina (OCT 04- entrevista realizada vía e-mail) Actualmente Segundo Jefe del Batallón Conjunto Argentino en MINUSTAH.

Charlas informales que contribuyeron con la elaboración del presente trabajo:

- Asesores de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe

- Miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (Cancillería Argentina)
- Miembros del Batallón Conjunto Argentino en Haití

Información periodística:

- Extraída de las principales periódicos nacionales entre Mayo – Octubre 2004.
-

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (caso Haití)

Rolando Sánchez Serrano

Rolando Sánchez Serrano. Licenciado en Sociología por la Universidad Mayor de San Andrés, Magíster en Ciencia Política por el Postgrado en Ciencias del Desarrollo, ambos en La Paz – Bolivia, y Doctor en Ciencia Social con mención en Sociología por el Colegio de México, México, D.F. Es autor de El desarrollo pensado desde los municipios: capital social y despliegue de potencialidades locales; El impulso de la dinámica social; La demanda de las necesidades básicas: posibilidades de constitución de una ciudadanía responsable; Las fuerzas armadas y su aporte al desarrollo (inédito), así como de ensayos sobre temas socioculturales y políticos. Actualmente se desempeña como docente de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, de La Paz, y consultor externo de PNUD, Bolivia. Correo electrónico: rsanchezse@mail.megalink.com

[\[Back \]](#)

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (Caso Haití)

Rolando Sánchez Serrano¹

Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia

La primera condición de la no violencia es la justicia expandida a todo territorio de la vida. Quizás es esperar demasiado de la naturaleza humana. Sin embargo, no creo que sea así. Nadie debería dogmatizar sobre la capacidad de la naturaleza humana para la degradación o la exaltación.

Mahatma Gandhi

1. INTRODUCCION

El presente trabajo aborda la participación de Bolivia en las operaciones combinadas de paz en Haití examinando los motivos y objetivos de dicha participación así como la decisión del envío y preparación de un contingente de policías teniendo en cuenta la situación sociopolítica que se vive en la región junto a las incertidumbres y complejidades de los procesos socio-históricos mundiales y del hemisferio occidental. En estas circunstancias el disponer de una capacidad de previsión, y en última instancia, de reacción frente a las posibles explosiones de conflictos y guerras se convierte en una cuestión de primera importancia para todos los países del hemisferio. Las nuevas amenazas² a la convivencia pacífica entre los pueblos de América Latina y Caribe

¹ Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz – Bolivia), y ha hecho investigaciones sobre temas sociopolíticos y culturales.

² Con motivo del colapso de la ex URSS, la caída del Muro de Berlín (1989) y el surgimiento de las llamadas nuevas democracias, los analistas del orden político mundial y de las ideologías de modelos de sociedad han planteado que una de estas opciones sociopolíticas de amplio alcance había fracasado, como fue el proyecto de sociedad socialista o comunista, otorgándole influencia al capitalismo en lo económico y la democracia liberal en lo político. En consecuencia, se ha sostenido que la Guerra Fría entre Este y Oeste que definía hasta entonces la política internacional de la mayoría de los países del mundo, había terminado porque ya no tenía sentido después del desplome de uno de los “frentes” (la ex URSS y otros países de tendencia socialista). De manera que la noción de *seguridad* nacional o internacional ha sufrido un cierto giro en su concepción, estimando que ahora las *nuevas amenazas* adquirirían mayor peligro para el mantenimiento de la paz y la seguridad global, como el terrorismo internacional, el narcotráfico, la narcoguerrilla, el despliegue de las identidades étnico-culturales, el deterioro del medio ambiente, la explosión demográfica, entre otras amenazas. Se ha pasado desde una concepción basada

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

surgen desde el interior de las naciones y se extienden a través de las fronteras gracias a las condiciones propicias existentes en determinadas sociedades para su manifestación y expansión. Los conflictos y enfrentamientos violentos encuentran una tierra fértil en entornos sociales donde existen condiciones favorables para la explosión de acciones de violencia, como lo son aquellas que presentan elevados niveles de pobreza, desigualdad social entre sectores sociales privilegiados y marginados, inequidad socioeconómica y exclusión social entre los diferentes ámbitos de la sociedad. Es decir, los pobres y los excluidos tienden a mostrar una amplia disponibilidad para involucrarse en acciones de violencia política, “negocios” ilícitos (narcotráfico, terrorismo), con organizaciones delincuenciales, grupos guerrilleros o en opciones ideológicas fundamentalistas de fragmentación a la comunidad política. Por estos motivos la prevención de estallidos de violencia política en los países de la región es una tarea que debe ser asumida con seriedad y responsabilidad por los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Es precisamente dentro de este contexto sociopolítico de inestabilidad, desconfianza, inseguridad, temeridad y violencia potencial, que el proyecto de *construcción* de capacidades de prevención y respuesta a las amenazas de violencia adquiere una relevancia para los países de la región. Desde esta perspectiva se hace evidente la necesidad de crear o fortalecer elementos favorables hacia el mantenimiento de paz, la seguridad internacional, la institucionalización de comportamientos y acciones sociopolíticas, la profundización de la democracia y el reforzamiento del compromiso social con la convivencia pacífica para las naciones de la región y entre los diferentes sectores sociales e identidades socioculturales. Asimismo, se entiende que además de las tareas de pacificación de las sociedades atrapadas en conflictos violentos es importante también atender las causas que originan esos conflictos. Un ejemplo de esto es la enorme desigualdad que existe entre los privilegiados por el sistema y los excluidos por este mismo. Una cosa es enfrentar las consecuencias desastrosas de la violencia y las guerras internas y otra es prevenir y reducir las posibilidades de explosión de conflictos armados.

La participación de Bolivia, como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en las operaciones conjuntas de pacificación en la república de Haití ha respondido sobre todo a cuestiones de compromisos y convenios internacionales que buscan atender resueltamente los requerimientos de los organismos internacionales en acontecimientos de alcance global para ganar mayor confianza ante la comunidad

esencialmente en factores políticos y militares hacia una visión de seguridad relacionada con la cualidad humana. Además, el vaticinio del gran peligro que significan las nuevas amenazas, se ha convertido en una realidad cruel y patética después del atentado terrorista al *World Trade Center*, el 11 de septiembre de 2001. Sobre estos aspectos se puede ver a Adam Przeworski, *Democracy and the Market Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University, New York, 1991; Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta – Agostini, España, 1995; Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a fines del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994; María Cristina Rosas (Coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, UNAM - Embajada de Canadá, México, 2004; entre otros.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

internacional³. Con este propósito, las entidades estatales involucradas en las tareas de pacificación como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han mostrado un esfuerzo importante por *representar* digna y eficientemente al país: “Cuando las Naciones Unidas nos da la misión, debemos cumplir con responsabilidad esas operaciones de mantenimiento de paz.” (Entrevista al Asesor General del Ministerio de Defensa Nacional, noviembre de 2004). Para los uniformados y civiles que participan en las acciones de pacificación esto representa un verdadero *logro* en la carrera profesional y un *honor* al haber aportado a la convivencia pacífica de la humanidad.

Teniendo en cuenta esta perspectiva, los oficiales y civiles que participan en las actividades conjuntas de pacificación tratan de brindar lo mejor que tienen que ofrecer en su campo de acción para conseguir los propósitos y metas de la misión pensando en las personas que sufren las calamidades de la violencia sociopolítica y en el país al que representan. En términos de mejoramiento de estas operaciones se puede sostener que es importante crear una conciencia colectiva entre los países y los sectores sociales sobre una existencia humana basada en principios y valores éticos de respeto, justicia, solidaridad y cooperación mutúa entre naciones y grupos de interés. Es importante que la mayoría de la población civil esté dispuesta a cooperar con los procesos de mantenimiento de paz siguiendo con los objetivos primordiales de las Naciones Unidas. El presente trabajo sobre la participación de Bolivia en las operaciones de pacificación en Haití tratará de aportar al esfuerzo hemisférico para desarrollar capacidades para mantener la paz en los países de América Latina y el Caribe donde puedan existir más probabilidades de acciones de violencia. En estas condiciones se justifica el esfuerzo manejado desde las Naciones Unidas para establecer una fuerza multinacional conformada inicialmente por Estados Unidos, Francia y Canadá (MIFH) e impulsando al mismo tiempo la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH) en la que han participado varios países de América Latina.

2. PARTICIPACION DE BOLIVIA EN OPERACIONES DE PAZ

³ Las diferentes reflexiones descriptivas y proposiciones que se hacen en el texto, se basan principalmente en la revisión de la literatura sobre el tema de pacificación y seguridad y en el análisis de documentos (informes, notas oficiales y conclusiones de foros sobre el envío de contingentes a operaciones de paz) y de entrevistas hechas a las autoridades del gobierno boliviano, los parlamentarios, militares y policías. Entre los documentos examinados se incluyen: Policía Nacional, Unidad de Gestión Institucional, “Informe operación UPHOLD democracy, república de Haití”, La Paz, 2004; Consejo Permanente de OEA, “Informe sobre actividades de la OEA relacionada con Haití”, 2004; Consejo de Seguridad de la UNO, Autorización de uso de la fuerza para restituir la democracia en Haití, junio de 1994; Presidencia de la República de Bolivia, Ley de Aprobación del Memorándum de Entendimiento firmado entre el Gobierno de Bolivia y Naciones Unidas respecto de la Contribución a Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, 28 de abril de 1999; Carta de Naciones Unidas al Embajador Permanente de Bolivia ante la ONU, 1ro. de abril de 2004; Carta del Embajador Permanente de Bolivia ante la ONU al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 1ro. de abril de 2004; Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores al Comandante General de la Policía Nacional de Bolivia, 19 de abril de 2004; Carta de Autorización Congresal al Presidente de la República, de la salida de 202 efectivos militares, 12 de mayo de 2004; Carta del Comandante General de la Policía Nacional al Ministro de Relaciones Exteriores; entre otros.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

Después del holocausto y las pérdidas económicas y humanas ocasionadas por la Segunda Guerra mundial, se conformó -entre otros organismos internacionales- la Organización de las Naciones Unidas con el propósito fundamental de preservar conjuntamente la paz mundial y la seguridad internacional⁴. Para tal efecto los países miembros han asumido el compromiso de cooperar a la solución de problemas internacionales de índole económico, político, social y humanitario a fin de hacer prevalecer los derechos y las libertades humanas para todos sin ningún tipo de distinción de raza, sexo, cultura o religión. Conforme a este compromiso entre las naciones que creen realmente que es posible lograr una convivencia humana pacífica a partir de una cooperación internacional mutua, los países miembros han participado en las distintas operaciones de paz convocadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo estas intervenciones de pacificación de conflictos violentos han aumentado a fines de la década del ochenta del siglo XX como resultado del colapso del mundo socialista de la ex URSS y por problemas de enfrentamiento de carácter interno⁵. Las luchas entre grupos fundamentalistas, sectas religiosas incluyendo la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo han precipitado condiciones para que las Naciones Unidas intervenga con fuerzas combinadas para facilitar arreglos pacíficos entre grupos envueltos en disputas en procura de mantener la seguridad y estabilidad sociopolítica de los países. Asimismo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha convocado a los países miembros para conformar fuerzas combinadas de pacificación lo cual también ha permitido que Bolivia sea llamada a participar en las acciones conjuntas de paz.

Bolivia ha participado en las más recientes operaciones de paz convocadas por las Naciones Unidas. Desde mediados de los años noventa, el país fue llamado por la ONU a formar parte de las fuerzas conjuntas de pacificación de conflictos y

⁴ La Carta de las Naciones Unidas firmada en junio de 1945 y puesta en vigencia en octubre del mismo año, sostiene en el capítulo I y artículo 1, párrafos 1 y 2: “1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;...”

⁵ Hasta antes de la finalización de la llamada Guerra Fría entre Este y Oeste, marcada simbólicamente por la caída del Muro de Berlín (1989) y como consecuencia del desplome de la vía socialista emprendida por la ex URSS, las intervenciones de pacificación estaban dirigidas mayormente a conflictos entre naciones, donde se produjeron sólo 13 operaciones en ese período. Sin embargo, después de la Guerra Fría, las operaciones de paz han aumentado rápidamente en número y complejidad, pues desde 1989 se han atendido 28 nuevas operaciones, alcanzando su punto más elevado a mediados de los noventa con la participación casi de 70000 efectivos -entre civiles y militares- provenientes de 77 países. Y la mayor parte de estos “nuevos” conflictos tiene que ver con guerras intra-estatales, entre grupos étnicos o entre grupos guerrilleros. Véase: onu.org/temas/paz/misiones.htm

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

enfrentamientos violentos en la república de Haití.⁶ Asimismo, el Estado boliviano ha participado en el mantenimiento de las operaciones de paz en Angola y Congo desde 1999 considerando que el proceso de selección y preparación de los militares y civiles que fueron a los escenarios de conflicto se inició en 1995⁷ con el propósito enviar recursos humanos capacitados para participar eficientemente en las operaciones de paz. De esta manera la participación de Bolivia en las misiones de pacificación se ha presentado en tres escenarios, Angola, Congo y Haití. En los dos primeros casos, se han enviado contingentes de las Fuerzas Armadas apoyado por civiles (médicos, dentistas, enfermeros y técnicos), mientras que a Haití fueron enviados un centenar de efectivos de la Policía Nacional, jefes oficiales y alumnos del curso de Administración y Capacitación Policial del *Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional*.

Específicamente, las solicitudes y los trámites de participación de la policía boliviana en las operaciones de reestablecimiento del orden democrático y paz en Haití empiezan en junio de 1994 después que el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza el uso de la fuerza para restituir la democracia en Haití. Así, en septiembre de 1994 el canciller de Bolivia anuncia la posible participación del país en las tareas de reestablecimiento democrático en Haití, sin oficializar el envío de efectivos policiales. Posteriormente, en septiembre del mismo año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas invita al gobierno boliviano a contribuir en las acciones para el retorno al orden constitucional en Haití. Bolivia se compromete a aportar un contingente de instructores policiales conformado por jefes y oficiales para una misión de *asesoramiento, capacitación y monitoreo* de los efectivos policiales haitianos, en procura

⁶ La participación de Bolivia en las operaciones de paz en Haití, obedeció fundamentalmente a la autorización que hizo el Consejo de Seguridad de la UNO, en julio de 1994, sobre el uso de la fuerza para restituir la democracia en Haití, después de que en septiembre de 1991 fue derrocado, mediante golpe de Estado, el entonces presidente constitucional de Haití Jean Bertrand Aristide; lo cual ha dado lugar a que el gobierno boliviano sea solicitado por las Naciones Unidas y el mismo destituido Aristide a participar en las operaciones de paz. Véase Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas No. 362/94, del 29 de septiembre de 1994; Carta oficial de Aristide al gobierno boliviano (28 de septiembre de 1994) pidiendo el envío de Jefes Policías para cumplir tareas de asesoramiento de los policías haitianos, Cite DP 684/94.

⁷ Naciones Unidas hizo la invitación formal al Estado boliviano en 1995 para la participación en las operaciones de paz, en mayo de 1997; se firma el Memorándum de Entendimiento entre la Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Bolivia respecto a la contribución al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Y en abril de 1999 se da curso legal al mencionado acuerdo, mediante Ley promulgada por el entonces Presidente Hugo Bánzer, con lo cual Bolivia participa en las acciones conjuntas de pacificación en Angola y luego en Congo del continente africano. Véase a Carol Dick Richter, *La experiencia boliviana en las operaciones de mantenimiento de paz*, CHDS-Argentina, Buenos Aires, 2001; ONU, Memorándum de Entendimiento entre la Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Bolivia respecto a la contribución al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, New Cork, 22 de mayo de 1997; Ley de Aprobación del Memorándum de Entendimiento entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Bolivia, 28 de abril de 1999. Conforme con esta última Ley, Bolivia envía un contingente de 202 efectivos entre militares y civiles, cada seis meses. Actualmente está en la Guardia Bolivia VI.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

de que éstos puedan cumplir sus funciones con eficiencia, respetando las normas institucionales⁸. De esta manera el contingente de la policía boliviana se integra a la Fuerza Multinacional de la Policía Internacional de Monitoreo, desde octubre de 1994 hasta a marzo de 1995, cumpliendo con las actividades definidas por el plan general elaborado por el Comando Central de la Policía Internacional de Monitoreo. Al contingente de la policía boliviana se le asigna como zona de operaciones la parte norte de la ciudad de Puerto Príncipe y Fort Liberte.

La misión de la Policía Internacional de Monitoreo (IPM-Bolivia) estaba dirigida fundamentalmente a posibilitar una transición pacífica a la democracia en Haití prestando servicios de monitoreo a efectivos policiales haitianos y cumpliendo con las siguientes funciones: 1) prevención, auxilio y seguridad ciudadana mediante el patrullaje continuo; y 2) programación de cursos sobre organización, doctrina policial, patrullaje, control de tráfico, relaciones con la comunidad, procedimientos operativos y vigilancia. El objetivo era apoyar las tareas de reorganización y reestablecimiento de una fuerza pública (policía) eficiente en la república de Haití que garantizarán el cumplimiento de las leyes y el respeto de los derechos humanos así como también la defensa de la sociedad y la democracia.

En estas operaciones de paz Bolivia participó con un grupo de 106 policías en la primera fase y 109, durante la segunda fase explicado a continuación:

RELACION DE EFECTIVOS POLICIALES QUE PARTICIPARON EN OPERACIONES DE PAZ EN HAITI

PRIMERA FASE	GRADO	CANTIDAD
JEFES	Coronel	1
	Teniente Coronel	3
	Mayor	52
OFICIALES	Capitán	49
	Teniente	1
TOTAL EFECTIVOS		106

⁸ Sin embargo, el envío en sí del contingente de policías dependía del pedido oficial que hiciera Aristide al gobierno boliviano. De manera que el 28 de septiembre de 1994 Aristide solicita la participación de Bolivia en las fuerzas combinadas de pacificación, para cumplir las tareas de asesoramiento, capacitación y patrullaje en Fort Liberte (Fuerte Libertad) y Puerto Príncipe. Véase Policía Nacional, Unidad de Gestión Institucional, "Informe operación UPHOLD democracy, república de Haití", La Paz, 2004.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

SEGUNDA FASE	GRADO	CANTIDAD
JEFES	Coronel	1
	Teniente Coronel	1
	Mayor	5
OFICIALES	Capitán	79
	Teniente	23
TOTAL EFECTIVOS		109

Fuente: Policía Nacional, Unidad de Gestión Institucional, "Informe operación UPHOLD democracy, república de Haití", La Paz, 2004.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

Los policías bolivianos efectuaron las tareas de control del orden social y del cumplimiento de las normas institucionales al mismo tiempo que realizaban programas de capacitación, específicamente atendiendo 2119 casos explicados en el siguiente cuadro:

RESUMEN DE CASOS POLICIALES ATENDIDOS POR LA IPM-BOLIVIA, Oct. 1994 y Sep. 1995

TIPO DE HECHOS	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	TOTAL
Delitos	39	112	199	164	111	51	674
Faltas y contravenciones	22	68	130	98	81	40	439
Servicios de auxilio	12	57	63	46	60	24	262
Servicios especiales	21	61	120	137	114	84	537
Otros sucesos	15	39	60	29	35	29	207
TOTAL DE CASOS	107	337	572	474	401	228	2119

Fuente: Policía Nacional, Unidad de Gestión Institucional, "Informe operación UPHOLD democracy, república de Haití", La Paz, 2004.

Asimismo, desde abril de 2004 se viene haciendo los trámites correspondientes para el envío de un grupo de policía civil para apoyar la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINSTAH). Este envío se encuentra aún en proceso⁹.

⁹ Desde abril a julio de 2004, se han enviado y reenviado las correspondencias entre la Embajada Permanente ante las Naciones Unidas, la OEA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional, en torno al posible viaje de un contingente de policías civiles a Haití. Sin embargo, fue rechazado el viaje de un grupo de 8 oficiales que debían participar del Curso de Capacitación, para el establecimiento de una Unidad de Policía en la ciudad de Puerto Príncipe. Véase Carta del Comandante General de la Policía Nacional al Ministerio de Relaciones Exteriores, 8 de junio de 2004; donde se manifiesta una protesta enérgica respecto al rechazo de policías para participar en el mencionado curso.

3. LA DECISION DE PARTICIPAR EN LAS OPERACIONES DE PAZ EN HAITI

La determinación de la participación de Bolivia en las operaciones de paz en Haití tiene que ver principalmente con los acuerdos y convenios que el país tiene con la comunidad internacional, al ser miembro de las Naciones Unidas, por lo cual origina ciertos derechos y deberes para el Estado boliviano frente a dicho organismo internacional. Por tanto, la decisión de envío de contingentes de militares, policías y civiles a las operaciones de pacificación se justifica y sustenta fundamentalmente en estos tratados y convenios internacionales. De este modo, las autoridades del gobierno argumentan que Bolivia debe aceptar sin objeciones la invitación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁰. Además, se entiende que la participación de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional en las tareas de preservación de la paz significan un reconocimiento importante a la capacidad de las instituciones de la defensa, la seguridad y del orden público por parte de este organismo internacional. Dicho en otros términos, para la mayoría de los representantes diplomáticos del país y autoridades gubernamentales, las invitaciones emanadas de las Naciones Unidas para la participación en las operaciones de mantenimiento de paz significan una *gran oportunidad* para que los militares, policías y civiles puedan ampliar sus experiencias y capacidades a nivel internacional.

El proceso mediante el cual se toma la decisión del envío de contingentes a las operaciones de mantenimiento de paz consiste básicamente en la preeminencia de los convenios internacionales con los que se ha comprometido. Los argumentos que defienden esta postura señalan que el país no puede estar al margen de esas acciones de pacificación tal como afirma una de las autoridades del gobierno:

“...Como Bolivia pertenece a las Naciones Unidas que vela por la seguridad internacional, entonces una de sus primeras misiones es apoyar la seguridad y la paz internacional. Bolivia apoya todas las acciones que fortalecen la paz, que promueven el desarme, que se trata de controlar la proliferación de todo tipo de armamentos, ya sean nucleares o armas químicas...” (Entrevista al Director de la Dirección General de Relaciones Multinacionales de la Cancillería, septiembre de 2004).

Del mismo modo existen otros motivos que tienen que ver con la situación del Estado boliviano frente a la comunidad mundial. Bolivia, siendo una nación pequeña y sin mucho peso en el ámbito internacional, considera que lo más apropiado es asumir una posición comprometida respecto a las resoluciones emanadas desde los organismos de carácter global alineándose con los países que juegan un papel principal en la orientación de estos organismos, ya sea en las Naciones Unidas o en el seno de la Organización de Estado Americanos.

¹⁰ Por ejemplo en 1997, el Presidente de entonces, Gonzalo Sánchez de Lozada, otorgó Pleno Poder al Embajador Representante Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas, para que firme el Memorando de Entendimiento entre el gobierno boliviano y las Naciones Unidas, que ha dado curso al envío de contingentes a las operaciones de paz en el exterior. Véase Carta de Poder firmado por el entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, 14 de mayo de 1997.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

El proceso de envío de tropas a las operaciones conjuntas de preservación de la paz y el retorno a la democracia en Haití, se inicia con la invitación formal que hace el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la Embajada Representante Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas, al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, solicitando la disposición y el envío de un contingente de policías civiles para tareas de control del orden social y respeto de las normas institucionales. Específicamente, se solicita un contingente de policías para cumplir tareas vinculadas con la prevención, auxilio y seguridad ciudadana que suponen actividades como el patrullaje y programación de cursos de capacitación para efectivos policiales haitianos.

Posteriormente el Canciller de la República, mediante una carta formal pasa la invitación al Comandante General de la Policía Nacional para que esta institución estatal pueda explorar la posibilidad de conformar un grupo de policías de acuerdo a las exigencias y requisitos establecidos por el Comando de Fuerza Multinacional y Comando Central Internacional Policía Monitor. Una vez que la entidad policial recibe la invitación del organismo internacional para participar en las acciones combinadas de mantenimiento de paz en Haití se difunde la información en las diferentes instancias de la policía, para que los interesados puedan postularse al proceso de selección de los efectivos, si cumplen con los requisitos de la convocatoria. Uno de los elementos primordiales es que los postulantes –aparte de cumplir con las exigencias de preparación policial- no tengan ningún antecedente negativo en la trayectoria de su servicio a la comunidad. De este modo, mediante una Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional se autoriza el viaje de jefes y oficiales alumnos del Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional a un número total de 109 efectivos¹¹. Una vez que son seleccionados los postulantes a nivel de la Policía Nacional se envía la lista de policías que reúnen los requisitos al organismo internacional para su evaluación y selección definitiva.

No obstante, las exigencias y requisitos establecidos por el organismo internacional no definen la decisión de participación en las operaciones de paz y la selección de los oficiales. Lo anterior se encuentra también condicionado por ciertos aspectos relacionados con la política de la institución policial, como es el interés de recuperar o incrementar el prestigio de dicha institución. Así, la Policía Nacional ve como una oportunidad favorable la posibilidad de participación en éste tipo de tareas internacionales ya que se entiende que la pérdida de confianza ante a la sociedad civil – dado que algunos miembros de la policía han estado involucrados en acciones delincuenciales- es posible recuperarla a partir de un cierto reconocimiento que pueda lograrse en el ámbito internacional. Lo anterior dependerá del nivel de los policías participantes en lo que se refiere a su profesionalismo, eficiencia y ética de servicio a la comunidad en las tareas con otras fuerzas combinadas.

Por otra parte, las decisiones de envío de tropas a las operaciones de mantenimiento de paz en Haití no presentan muchos obstáculos a nivel del poder ejecutivo. Los problemas empiezan a surgir a nivel del poder legislativo ya que la

¹¹ Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional No. 362/94, del 29 de septiembre de 1994.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

autorización definitiva para la participación del país en las acciones internacionales de pacificación debe ser otorgada por el Congreso Nacional¹². Las objeciones a la participación son menores cuando la mayoría de los parlamentarios (dos tercios como el más indicado) pertenecen a los partidos políticos que forman parte de la coalición gobernante. Para la participación de Bolivia en las operaciones de mantenimiento de paz y el reestablecimiento de la democracia en Haití, entre octubre de 1994 y marzo de 1995, no hubo mucha discusión en el momento de la autorización congresal gracias a que la coalición gobernante de ese entonces gozaba con el amplio apoyo de los congresistas. En otras palabras el Poder Ejecutivo tenía asegurado el “rodillo” parlamentario para la aprobación de las distintas leyes y demás autorizaciones legislativas¹³. Asimismo, para la autorización congresal del envío de tropas a Angola y Congo y para los respectivos reemplazos, que se hacen cada seis meses desde 1999, tampoco se presentaron mayores contratiempos. Esto se vio favorecido porque en la gestión gubernamental 1997 – 2002 que terminó con dos presidentes (Hugo Bánzer y Jorge Quiroga)¹⁴, la coalición gobernante contaba con la mayoría parlamentaria en el congreso. Es decir, cuando los partidos que están presentes en el gobierno tienen una representación mayoritaria en el parlamento las determinaciones del ejecutivo son respaldadas por el congreso sin muchas dificultades. Entre estas decisiones está la autorización de la salida de tropas de militares y policías al extranjero. Al respecto, uno de los diputados arguye que la autorización de la salida de tropas al extranjero fue:

“...tranquilo hasta que nosotros –los del Movimiento al Socialismo, MAS- llegamos al parlamento, porque esos debates de autorización duraban quince minutos, se aprobaban y listo. Pero la primera vez que hubo este pedido en presencia de nosotros, ha durado dos días. Entonces qué hicieron, los organismos internacionales invitaron a diputados para ir a Congo, para ir a Mozambique, por supuesto ni uno solo de

¹² El artículo 59, parágrafo 16, de la Constitución Política del Estado boliviano, establece que el Poder Legislativo tiene entre sus atribuciones: “Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.” De manera que la autorización final de la salida de contingentes del país a las operaciones extranjeras de mantenimiento de paz, debe pasar por el Congreso Nacional.

¹³ La gestión gubernamental del periodo 1993 – 1997, fue asumida por una coalición conformada por los partidos políticos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Gonzalo Sánchez de Lozada, el Movimiento Bolivia Libre (MBL) de Antonio Aranibar y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) del extinto Max Fernández, como los principales partidos del pacto gubernamental que le otorgo la presidencia constitucional a Sánchez de Lozada. Esta coalición interpartidaria tenía una mayoría en el parlamento para aprobar las diferentes leyes de importancia, por ejemplo la aprobación de la ley Capitalización de las empresas estatales.

¹⁴ La llamada “mega-coalición” para el período gubernativo 1997 – 2002, incorporó a muchos partidos políticos para hacer presidente al extinto Hugo Bánzer, entre los partidos de mayor peso estaban ADN de Bánzer, MIR de Jaime Paz, CONDEPA de Remedios Loza y UCS de Jhony Fernández, de manera que la mega tenía una fuerza arrolladora en el parlamento para dar curso a las diferentes leyes. Sin embargo, Hugo Bánzer no pudo terminar su gestión, impedida por una enfermedad terminal, hecho que dio lugar a la transición institucional en agosto de 2001, por lo que asumió la presidencia el hasta entonces vicepresidente Jorge Quiroga.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

esos diputados era del MAS. Entonces, los diputados de los partidos tradicionales, que hasta antes del 6 de agosto de 2002, estaban acostumbrados a decir sí, sin ningún argumento, cuando nosotros enfrentamos la cosa, no tuvieron argumentos, y tuvieron que asumir la andanada de cosas que mandamos sobre el tema; y entrenaron a los diputados con argumentos sobre la importancia que tiene la participación en la pacificación. Y esos diputados, una vez entrenados, vinieron a argumentar que nuestra dignidad, que el soldado boliviano y todas esas pavadas, que no han modificado la condición del soldado boliviano, ni han modificado la capacidad y eficacia de las Fuerzas Armadas. Por eso fue encarnizado el debate...” (Entrevista a un diputado del MAS, septiembre de 2004).

En los datos de esta entrevista se puede comprobar que cuando en el parlamento existe un número considerable de congresistas opositores a la coalición gobernante, como fue el caso del MAS¹⁵, la decisión de envío de contingentes al extranjero ya no fue tan fácil. La oposición –atendiendo a diferentes razones- trató de mostrar su protagonismo en los diferentes debates parlamentarios, y esto se hizo evidente cuando el partido opositor se orienta por medio de ideologías basadas en ciertos principios de izquierda radical y de una “resistencia” a las políticas internacionales promovidas por los países del Primer Mundo como los Estados Unidos. Es importante recordar que después del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 este país ha impulsado continuamente los proyectos de preservación de la paz y seguridad en el hemisferio occidental.

La determinación del envío de policías a las operaciones de mantenimiento de paz en Haití no fué una tarea fácil de completar. Sobretudo si se tiene en cuenta que para su autorización congresal muchos de los parlamentarios del partido de oposición (MAS) promovieron una racionalización de las intervenciones promovidas por Estados Unidos a través de las Naciones Unidas como una simple ocupación disfrazada sobre países indefensos y conforme a los intereses del “imperialismo” norteamericano.

Sin embargo, los parlamentarios que no comparten la ideología de la izquierda tradicional y que se ubican más en el centro izquierda o derecha argumentan que es importante el envío de contingentes a las operaciones de paz. Estos sectores estiman

¹⁵ El Movimiento Al Socialismo (MAS), obtuvo el segundo lugar en las elecciones nacionales de 2002, convirtiéndose en consecuencia en la segunda fuerza política más importante del país; aunque en las negociaciones políticas pos-electorales, los líderes de este partido no mostraron mucho interés por asumir el gobierno. Lo anterior permitió que Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR fue elegido por segunda vez como Presidente constitucional apoyado por el MIR y UCS. Sin embargo, Sánchez de Lozada fue forzado a renunciar a su mandato como efecto de la convulsión social que explotó en octubre de 2003, donde el MAS ha tenido un rol significativo en la intensificación y expansión del movimiento social, enarbolando el discurso de la renuncia del presidente y la defensa del gas natural. Además, en la elección municipal de diciembre de 2004, el único partido político que logró una presencia nacional es el MAS, teniendo un apoyo electoral cercano al 18% en todo el país, pues los demás partidos ha caído drásticamente en su votación, haciendo que el MAS se convierta en la primera fuerza política de Bolivia. Por el momento el MAS cuenta con una influencia notable sobre la vida política del país.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

que la participación es beneficiosa para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en la medida que adquieren nuevas experiencias y capacidades en dichas operaciones. Del mismo modo, los parlamentarios que están a favor de la salida de tropas, consideran que es importante incrementar el número de oficiales y civiles para hacer parte de las acciones de pacificación. Esta participación produciría condiciones favorables en el ámbito internacional y en otros aspectos como la cooperación externa para los proyectos de desarrollo socioeconómico del país.

Por otra parte, en la toma de esta decisión no se consideraron los posibles efectos que podría conllevar tener la participación en estas operaciones de paz al interior del Estado boliviano. Lo anterior se presenta de esta manera porque las determinaciones políticas de salida de contingente de policías se realizan de forma imperceptible o sutil, y en muchas ocasiones la población se entera sólo en los momentos en que ya salen el grupo de militares o policías al exterior. La mayor parte de la ciudadanía le resta interés a la participación o no del país en las misiones de paz. Por otra parte la gente está más atenta a las noticias relacionadas con los problemas internos como la política sobre los hidrocarburos, el referéndum, la constituyente o las diferentes protestas sociopolíticas que van surgiendo continuamente desde los diferentes sectores sociales y regionales del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, se podría sostener que las decisiones sobre la participación en las operaciones de paz se manejan únicamente a nivel del Poder Ejecutivo respaldado por el Congreso, donde intervienen principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Armadas, el Comando General de la Policía Nacional y el Congreso de la República.

4. OBJETIVOS Y PLANEACION DE LA MISIÓN DE PAZ EN HAITI

Tal como se ha dicho antes, las motivaciones detrás de las decisiones de envío de los contingentes a las operaciones de paz en Haití están relacionadas principalmente con los convenios que tiene el país con los organismos internacionales, como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos que son la base para iniciar el proceso de selección y preparación de los policías y civiles para las acciones de pacificación. Adicionalmente, existen otros propósitos vinculados a la mayor profesionalización de los policías además de los incentivos económicos para los participantes. Esta perspectiva no es necesariamente compartida por los diferentes actores políticos, por ejemplo, los dirigentes y parlamentarios del MAS defienden la idea que detrás de las operaciones de paz estarían los intereses del “imperialismo” estadounidense con pretensiones de tener bajo su mando e influencia a las fuerzas armadas de los países de América Latina y Caribe a fin de disponer de estas fuerzas en contra de los países que muestran resistencia al dominio “imperialista”.

No obstante, vale la pena señalar que los criterios que manifiestan los actores políticos y autoridades policiales que apoyan y están a favor de las operaciones de pacificación se relacionan generalmente con los posibles beneficios inmediatos que pueden ser obtenidos. Por otra parte, los políticos opuestos a las tareas de

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

pacificación, ven esta participación desde un punto de vista ideológico argumentando que las intervenciones de mantenimiento de paz en el hemisferio occidental responden estrictamente a los intereses del “imperialismo” estadounidense.

Entre las autoridades jerárquicas del gobierno y los políticos existe cierta ausencia de una visión más amplia del *sentido* sociopolítico que tiene la preservación de una convivencia pacífica entre los países del hemisferio y entre las diferentes identidades socioculturales al interior de las naciones. Estos valores reivindican los postulados centrales de la Carta de las Naciones Unidas de : “...Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el *desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...*” (Artículo 1, parágrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas; las cursivas son nuestras).

Objetivos

Entre los objetivos principales considerados para el envío de policías a las operaciones conjuntas de paz en Haití se pueden señalar los siguientes puntos :

A. En lo político

- Se quiere que Bolivia tenga presencia en acciones de pacificación en un ambiente internacional favorable para este país. Se busca participar en esfuerzos de cooperación internacional que puedan ayudar o complementar otros proyectos.
- Se busca apoyar todos los esfuerzos internacionales que se orienten al mantenimiento o reestablecimiento de la paz mundial o entre naciones.

Lo anterior responde también a la percepción de Bolivia como un país pacifista por definición. Una autoridad del gobierno señala que; “...Bolivia es un país pacifista por vocación, de esa manera es que nuestro país apoya todas esas iniciativas, y siempre va buscar que en cualquier lugar del mundo exista la paz...” (Entrevista a una de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, septiembre de 2004). A pesar de esa “vocación pacifista” que se proyecta ante la comunidad internacional hechos recientes que confirman la existencia de conflictos de interés sociopolíticos en el país que frecuentemente han desencadenado una violencia política como sucedió en los eventos de octubre del 2003 ¹⁶.

¹⁶ En el mes de octubre de 2003, Bolivia vivió una convulsión social y violencia política sin precedentes dentro del período democrático, iniciado en 1982. La movilización social, sobre todo de los vecinos de la ciudad de El Alto, así como los enfrentamientos entre los militares, policías y los movilizados han ocasionado más de sesenta muertos, cientos de heridos y una destrucción enorme de los bienes públicos. Jornadas sangrientas que terminaron finalmente con la renuncia del entonces presidente constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada, dieron lugar a la transición

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

B. Profesionalización de la institución policial

- Cumplir con una buena y eficiente representación del país dentro de las fuerzas combinadas de paz.
- Aprovechar experiencias y capacidades de la Policía en beneficio de la institución. Los policías Bolivianos que participan en misiones de paz pueden brindar nuevos conocimientos que pueden difundirse en la institución policial.
- Obtener nuevos conocimientos en la lucha y control en escenarios de violencia y la convulsión social.

C. En lo económico

- Captar un ingreso económico adicional para los oficiales que son enviados a las operaciones, dado que éstos reciben como reconocimiento a su participación una remuneración económica mensual otorgada por el organismo internacional, aparte de que sus familiares siguen cobrando el sueldo de los policías ausentes.

Con respecto al último objetivo casi todas las autoridades del gobierno y los parlamentarios que están a favor del envío de policías a Haití concuerdan que el beneficio económico para los que van a las operaciones es un aspecto importante.

Objetivos específicos

Los propósitos de la participación del contingente policial boliviano en las operaciones de paz y el reestablecimiento democrático en Haití entre octubre de 1994 y marzo de 1995 incluyeron:

- 1) La organización de las actividades policiales relacionadas con las compañías 19 y 22 ubicadas en Fort Liberte (Fuerte Libertad).
- 2) Instrucción básica del personal de la policía haitiana en procedimientos y técnicas policiales con observancia y cumplimiento de las normas institucionales.
- 3) Recuperar la confianza de la población haitiana hacia la función policial mediante el fortalecimiento de las labores de la policía y el trabajo coordinado con la comunidad.
- 4) Investigación de casos de delitos graves.

institucional con la asunción del hasta entonces vicepresidente Carlos de Mesa a la primera magistratura de la República. Sobre esto puede verse a OSAL, *La guerra del gas en Bolivia*, OSAL – CLACSO – ASDI, Buenos Aires, Año IV, No. 12, septiembre – diciembre de 2003; Alvaro García, Raúl Prada y Luis, *Memorias de octubre*, Muela del Diablo, La Paz, 2004.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

- 5) Proyectar la imagen de la Policía Nacional de Bolivia en el ámbito internacional¹⁷.

En función del cumplimiento de estos objetivos el contingente policial boliviano cumplió con las diversas tareas de monitoreo, asesoramiento, capacitación y patrullaje.

En cualquier caso, los propósitos que se pretenden lograr con el envío de contingentes a las operaciones de paz en Haití tienen que ver más con el cumplimiento de los convenios que el país tiene con los organismos internacionales, como con las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos en los que se quiere que Bolivia tenga presencia aportando a estas acciones de pacificación. Adicionalmente, se busca incrementar la capacidad de los policías mediante la preparación y experiencia obtenidas con motivo de la participación así como captar algunos beneficios económicos para las familias de los oficiales enviados a dichas operaciones.

Planeación

El proceso de planeación del envío de contingentes de policías a los operativos de pacificación en Haití se inicia desde el momento en que las Naciones Unidas hace llegar la invitación formal al gobierno boliviano y por ende al Comando General de la Policía Nacional, a través de la Cancillería de la República. Posteriormente se extiende la invitación al interior de la institución policial, indicando cuáles son las condiciones y los requisitos de postulación para que sólo aquellos que cumplen con las exigencias pueden solicitar la participación en el proceso de selección. Lo anterior es posible en el momento en que las autoridades de la Policía Nacional deciden participar, después de un previo análisis detallado de los parámetros y beneficios que le ofrece el organismo internacional a los participantes. Estos parámetros y beneficios incluirían las condiciones de estadía en el escenario de conflicto, las responsabilidades de los posibles accidentes y/o consecuencias fatales (invalidez o muerte), la forma de participación en las acciones conjuntas y las remuneraciones económicas. Una vez adoptada la decisión de participación en la misión, se selecciona los oficiales y suboficiales para que la lista sea enviada al organismo internacional para la nominación definitiva de los participantes. Una vez admitidos para formar parte de la misión empiezan las actividades de preparación y capacitación con instructores nacionales y extranjeros, a fin de lograr un desempeño eficiente en las tareas de mantenimiento de paz. Cuando se completa el proceso de planeación este es asumido por la Policía Nacional en coordinación con la Cancillería y el Comando Central Internacional de Policía Monitor.

En todo caso, en la planeación del envío de policías a las operaciones de paz en Haití, las autoridades policiales han tratado de seguir de la mejor manera posible las normas y el cumplimiento de los requisitos de selección establecidos en la convocatoria respetando las propias reglas de la institución. De esta manera se seleccionan a los oficiales que reúnen las diferentes exigencias entre los estudiantes del Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional. Lo anterior permite que los seleccionados cuenten con un reconocimiento importante por parte del organismo internacional y de la

¹⁷ Policía Nacional, Unidad de Gestión Institucional, "Informe operación UPHOLD democracy, república de Haití", La Paz, 2004.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

población haitiana, al haber mostrado un desempeño eficiente en las diferentes tareas policiales, tales como en el patrullaje y la capacitación a efectivos policiales haitianos.,

Por otra parte, en lo que respecta a las actividades de planeación, es importante señalar que la Fuerza Armada de Bolivia ya tiene previsto establecer una Escuela Militar de preparación de contingentes para las operaciones de pacificación, en Camiri del departamento de Santa Cruz. Esto demuestra un compromiso por parte de los militares para mejorar las condiciones de entrenamiento y capacitación de los efectivos a ser enviados a las misiones de mantenimiento de paz.

5. POSIBILIDADES DE EFECTIVIDAD DE LAS FUERZAS COMBINADAS

La efectividad de los policías participantes en las operaciones de mantenimiento de paz en Haití se relaciona principalmente con la calidad de preparación y de las condiciones de estadía en el escenario de las operaciones. La sensibilidad social de estos efectivos para poder captar los problemas de la gente en condiciones de pobreza y de desorden sociopolíticos sumado al grado de aceptación por parte de la sociedad nacional o local intervenido por las fuerzas combinadas han influido profundamente en la efectividad de los policías en la realización de las diferentes tareas.

Asimismo, las condiciones de permanencia en los campos de operación influyen en la efectividad de las tareas de pacificación sobretodo en la medida cómo sean dispuestos los espacios de convivencia ya que pueden producir un determinado grado de motivación y responsabilidad entre los efectivos que provienen de contextos socioeconómicos, políticos y culturales diferentes al escenario de la intervención. Los países participantes que tienen una mejor situación económica y óptimas capacidades de defensa, ofrecen a sus soldados o policías cómodas condiciones de estadía. Por ejemplo, naciones como Argentina tienen la capacidad de trasladar a sus tropas en barcos propios hasta las cercanías del país intervenido. Esta no es la situación de Bolivia que envía sólo a policías sin mucho respaldo de medios complementarios para el transporte y logística de efectivos. .

Aquellos que cuentan con mejores ambientes y medios posiblemente no podrán contar con esa sensibilidad social y humana que muestran aquellas personas que viven con lo estrictamente necesario para comprender tanto los problemas de la gente al igual que sus motivaciones e inclinaciones. Además, los soldados o policías que no cuentan con muchos medios, provienen a menudo de países donde la situación económica, social y política es parecida al contexto socio-territorial de intervención.

De lo anterior es importante destacar también una cuestión central relacionada con la adaptación hacia el entorno social. Los policías que han vivido de cerca en sus países los problemas de convulsión social, inestabilidad política, agresión guerrillera o criminalidad narcoterrorista pueden llegar a tener más facilidades para adaptarse a los escenarios socio-territoriales en conflicto ya que conocen los mecanismos y modos de evolución de los problemas sociopolíticos ya que tienen experiencia en el control y manejo de situaciones conflictivas y violentas. Lo cual posiblemente no sea así para los contingentes que provienen de los países desarrollados.

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

En lo relacionado con el “reclutamiento” de jefes y oficiales esto se lleva a cabo mediante una invitación formal y no en términos de pedido obligatorio para participar en las operaciones de de paz. En el caso de Haití, la decisión de participación en dichas operaciones es esencialmente *libre y voluntaria* por lo que esta determinación de apoyar las acciones de paz adquiere una *cualidad humanitaria y solidaria con el prójimo*. En otras palabras, el carácter de voluntariado que sostiene la conformación de las fuerzas conjuntas de preservación de la paz influye positivamente en la efectividad y el profesionalismo de los agentes participantes.

De la misma forma, el grado de receptividad que expresa la sociedad nacional o local respecto a los interventores afecta a la efectividad de las acciones. En un contexto sociopolítico de aceptación y cooperación de las tareas de pacificación que cumplen los foráneos es preferible al logro de los objetivos de paz en un ambiente hostil que resiste cualquier tipo de mediación extranjera.

6. DESEMPEÑO DE LAS FUERZAS COMBINADAS

Determinar el nivel de desempeño de la efectividad de las fuerzas combinadas de apaciguamiento no es una tarea fácil dado que esto requiere de un examen más detenido de cada caso en concreto donde se identifiquen los diversos elementos que podrían indicar el grado de efectividad de las misiones de paz. No obstante se pueden es posible señalar algunos aspectos que permitan evaluar la efectividad de las operaciones de paz, como la disminución o el incremento de la violencia sociopolítica, el grado de ajuste de los comportamientos y acciones de los actores políticos y sociales a las reglas de juego democrático, así como la recuperación o el mantenimiento de la estabilidad política. Esto significa que una intervención efectiva debe reducir los conflictos y enfrentamientos violentos. Si estos aumentan o se intensifican más, quiere decir que las operaciones no han valido de mucho o han sido desacertadas respecto a las especificidades del contexto sociopolítico y cultural.

De igual manera, el ajuste de los comportamientos y acciones de los actores políticos y sociales a las normas formales y demás reglas de juego demostrarían que las intervenciones fueron efectivas y tuvieron resultados favorables al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por el contrario, si las pautas institucionales son violadas y donde el uso de la fuerza se convierte en la opción más preferida por los grupos en conflicto se podría establecer que las operaciones de paz tuvieron poca efectividad.

Además, la efectividad de las tareas de pacificación se puede evaluar por el grado de valorización o reconocimiento que otorguen los diferentes sectores sociales y grupos étnico-culturales en conflicto a los policías que han realizado diversas acciones para tranquilizar la situación de violencia y mantener el orden sociopolítico. Por ejemplo, esto se expresa cuando la población de países intervenidos queda muy agradecida a los contingentes de preservación de la paz;

“...El día que nos estábamos viniendo, a la única misión que la gente –los haitianos- ha despedido llorando, ha sido la boliviana, y eso demuestra que los bolivianos hemos sido eficientes en el trabajo, porque no solamente hemos ido a actuar

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

como integrantes de las fuerzas combinadas sino que hemos vivido cuáles son las consecuencias de la pobreza, cuáles son las consecuencias de falta de educación...” (Entrevista a uno de los ex participantes de las operaciones en Haití, septiembre de 2004).

Esto significa que cuando los policías muestran mayor sensibilidad y compromiso social con los que sufren las consecuencias perversas del desorden social y los conflictos sociopolíticos, la población afectada manifiesta una actitud de aceptación activa de las tropas y de cooperación con las tareas de pacificación. En el caso contrario cuando los interventores muestran una actitud intolerante y autoritaria respecto a la población civil envuelta en problemas de convulsión social y violencia sociopolítica, la gente no tarda en asumir una actitud de indiferencia respecto a las tareas de apaciguamiento que pueden terminar enarbolando opciones de resistencia y agresión en contra de los foráneos. Esto es lo que parece ocurrir en relación a los militares o policías que proceden de países del Primer Mundo. Estos militares pueden ser impactados por la situación de la pobreza, el desorden social y la violencia política que enfrentan las naciones intervenidas ya que estos problemas son casi inexistentes en sus tierras de origen. Lo anterior hace que sus acciones no sean tan adecuadas a la especificidad del contexto que en algunos casos se manifiestan en actitudes de intolerancia con la gente. En cualquiera de estos casos, la evaluación de la efectividad de las fuerzas combinadas en las misiones de mantenimiento de paz tiene que ver fundamentalmente con la disminución de la violencia, la flexibilización de los conflictos sociales, la recuperación de la estabilidad política y social, el respeto de las normas institucionales entre otros aspectos sin pérdidas de vidas humanas, tanto de las fuerzas combinadas como de la sociedad intervenida. Si estos elementos por el contrario empeoran significa que las acciones de paz no han tenido efectividad.

7. ALGUNAS RECOMENDACIONES

Conforme con los argumentos expuestos en los anteriores puntos es posible establecer ciertas pautas para mejorar las operaciones de mantenimiento de paz en los países atrapados en conflictos y enfrentamientos violentos:

- Profundizar y ampliar el perfil y preparación del voluntariado que conforman las fuerzas combinadas de mantenimiento de paz y seguridad internacional, dentro del hemisferio occidental.
- Dentro de las operaciones de preservación de paz es indispensable hacer prevalecer ante todo el respeto de los derechos humanos, a fin de que la sociedad y los líderes sociales y políticos valoren realmente la verdadera dimensión y sentido de la preservación de la paz y el esfuerzo desplegado por los organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos.
- Socializar la importancia que tiene el hecho de gozar de una convivencia pacífica entre las naciones y entre los diferentes sectores sociales y grupos étnico-culturales para mejorar las condiciones de vida de hombres, mujeres, jóvenes y niños a través de

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

seminarios y foros en distintos ámbitos y lugares del país con la perspectiva de generar un compromiso social con la condición humana más allá de las fronteras nacionales.

- Mantener los vínculos entre los ex participantes (militares, policías y civiles) en las operaciones de mantenimiento de paz para así preservar el sentido de grupo y poder movilizarlos rápidamente en situaciones de necesidad apremiante.
- Promover dentro del Congreso Nacional la idea que el debate sobre el envío de tropas a las operaciones de mantenimiento de paz es un asunto de importancia para la convivencia humana en el mundo, ya que se trata de la preservación de la vida misma, por lo que no debe ser confundido con intereses utilitaristas ni con posiciones ideológicas radicales.
- Impulsar en Bolivia la creación de un *centro especializado* para que desarrolle actividades de debate, capacitación, planeación y preparación, vinculadas con la disposición de contingentes para operaciones de paz.

8. CONCLUSIONES

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe son estados frágiles y proclives a caer envueltos en conflictos internos como consecuencia de la persistencia en la región de lógicas sociopolíticas autoritarias y sectarias por parte de determinados círculos de poder sectorial es estamental que todavía creen que la imposición violenta de intereses de grupos oligárquicos ultra conservadores o de ideologías extremistas son la mejor vía para resolver los problemas candentes que enfrentan las naciones latinoamericanas. Es dentro de este contexto de conflictividad social y debilidad institucional donde estallan acciones de violencia política como en el caso de Haití o de guerras internas como los son los casos de Colombia o la amenaza constante de la guerrilla en el Perú.

La misión de paz emprendida por la ONU en torno a la situación crítica que hoy en día vive la república de Haití es de primera importancia ya que es la primera experiencia de control de conflictos armados donde participan los países de la región contribuyendo con contingentes de militares, policías y civiles. Además esto permite desarrollar las capacidades de acción conjunta entre los estados latinoamericanos para brindar una respuesta solidaria, comprometida y eficiente fundamentada en una política de cooperación recíproca entre las naciones que promuevan condiciones para una región más estable, pacífica e integrada mediante el establecimiento de una base regional de fuerzas multinacionales de mayor alcance y respuesta ágil.

En esta perspectiva, la invitación de la ONU al gobierno boliviano para participar en las operaciones de paz en Haití se ha tomado con toda la seriedad y responsabilidad del caso. En parte porque Bolivia tiene una política externa de apoyar las acciones emprendidas por las Naciones Unidas dirigidas a preservar la convivencia pacífica entre los pueblos y entre los diferentes sectores sociales, así como las tareas orientadas al control de los conflictos armados. En consecuencia, Bolivia no ha tardado en enviar a

Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz

Haití un contingente de policías para cumplir las funciones de patrullaje, control y organización de cursos de capacitación para los policías haitianos.

Es importante señalar que aún existen ciertos sectores sociales y políticos que necesariamente no comparten la política del Estado boliviano de apoyar resueltamente las operaciones de paz promovidas por las Naciones Unidas, argumentando ciertos intereses de algunos países desarrollados por frenar la libre determinación de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, tanto las autoridades del Poder Ejecutivo como los militares y policías muestran una disposición muy favorable al envío de efectivos a las misiones de paz, entendiendo que la participación de Bolivia en estas misiones favorece a la convivencia pacífica de la humanidad y que además posibilita acumular nuevas experiencias para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en lo que respecta al control de los conflictos de orden sociopolíticos.

Asimismo, se observa que los países de la región muestran un compromiso notable en contribuir con contingentes de militares y policías para las operaciones de paz impulsadas por las Naciones Unidas, lo cual es muy favorable a la consolidación de las democracias y el desarrollo de las sociedades de América Latina y el Caribe. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se tienen en cuenta que la seguridad, el orden social y la estabilidad política son aspectos esenciales para superar las grandes desigualdades sociales que originan a menudo los conflictos violentos.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití: La participación peruana

Enrique Obando

Antropólogo graduado en la Pontificia Universidad Católica (1975). Master en Políticas de Seguridad por la Universidad de George Washington, Washington D.C. (1996-1998).

Presidente del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE). Fue miembro de la Comisión de Reestructuración de la Fuerza Armada (2001-2002) y de la Comisión de Reestructuración del Consejo Nacional de Inteligencia (2004). Ex Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (2003-2004) y representante de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública (2001-2003).

Profesor de Ciencia Política y Doctrinas Sociales de la Universidad del Pacífico (1999-2002), ex coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica (1989-1996), ex asesor de la Alta Dirección de la Secretaría de Defensa Nacional (1984-1989), ex Director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de Planificación (1977-1984).

[\[Back \]](#)

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití: La participación peruana

Enrique Obando

Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE)

1. HAITÍ Y LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Haití no es un país ajeno a la presencia de operaciones de paz de Naciones Unidas en su territorio. Antes de la presente operación iniciada el año 2004 Naciones Unidas ha llevado a cabo cuatro operaciones. (1) A raíz del golpe militar de septiembre de 1991 que derrocó al gobierno democráticamente electo de Jean Bertrand Aristide, se desplegó en febrero de 1993, una Misión Civil Internacional Conjunta de Naciones Unidas y la OEA. A continuación las fuerzas políticas del país acordaron un pacto para restablecer el gobierno constitucional y en septiembre de ese año el Consejo de Seguridad organizó la primera operación de paz en el país, la UNMIH (United Nations Mission in Haiti) que duraría de septiembre de 1993 a junio de 1996. UNMIH fue creada para apoyar la modernización del Ejército y crear una nueva fuerza policial en Haití. Sin embargo los golpistas impidieron el despliegue de la misión y tras varios esfuerzos fallidos para presionarlos a abandonar el poder finalmente en julio de 1994 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional de 20 mil hombres para restablecer el gobierno legítimo. Ante esta situación los golpistas abandonaron el poder y en marzo de 1995 UNMIH entró nuevamente en vigor para garantizar la seguridad y para crear una nueva policía profesional y generar condiciones para que pudiesen llevarse a cabo elecciones democráticas.

A partir de julio de 1996 y hasta julio de 1997, UNMIH fue reemplazada por UNSMIH (United Nations Support Mission in Haiti) con los fines de: apoyar al gobierno haitiano democráticamente elegido a consolidar el clima de seguridad; continuar con el entrenamiento de la nueva policía; restablecer las instituciones y apoyar la reconciliación nacional y la reconstrucción de la economía.

Entre agosto de 1997 y diciembre de ese mismo año, se creó UNTMIH (United Nations Transition Mission in Haiti) con el fin específico de entrenar a las unidades especiales de la nueva policía nacional cuya misión sería la protección de los edificios estratégicos, de las autoridades y demás instituciones en Haití.

Finalmente, entre diciembre de 1997 y marzo del 2000, entró en vigencia el MIPONUH (United Nations Civilian Police Mission in Haiti), como una misión policial para entrenar a los mandos superiores y a las unidades policiales especializadas en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

Durante este periodo ocurrió el primer cambio de un gobierno democrático por otro legítimamente elegido. Sin embargo, ni la crisis política y económica fueron resueltas y esta falta de estabilidad ocasionó el retraso de reformas democráticas necesarias.

En el año 2000 se llevaron a cabo elecciones parlamentarias y presidenciales y el Presidente Jean Bertrand Aristide y su partido Fanmi Lavalas proclamaron su victoria con un total de votos de poco más del 10%. Tanto la oposición como la propia comunidad internacional pusieron en duda su victoria y acusaron al gobierno de manipular las elecciones. Luego de años de descontento e inestabilidad política hacia fines del 2003, una nueva alianza de oposición pidió la renuncia del presidente. La Comunidad del Caribe (CARICOM), se ofreció a mediar y el 31 de enero del 2004 entregó un Plan de Acción Prioritaria que fue seguido en febrero por un plan de implementación apoyado por el CARICOM, Canadá, los Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea. Aristide aceptó ambos planes que pedían reformas urgentes y un nuevo gabinete a cambio de permitirle terminar el periodo presidencial. La oposición sin embargo no transigió, rechazó los planes y se iniciaron acciones armadas en la ciudad de Gonaives ese mismo mes de febrero, extendiéndose luego la violencia a otras ciudades lo que facilitó que los insurgentes tomarán control de gran parte del norte del país. El 29 de febrero Aristide renunció y abandonó el país. El Presidente de la Corte Suprema, Boniface Alexandre juró como presidente interino y solicitó la intervención de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó ese febrero mediante Resolución 1524 (2004) la creación de una Fuerza Interina Multinacional (FIM) que se conformó con tropas norteamericanas, canadienses, chilenas, argentinas y de otros países del hemisferio.

El Consejo de Seguridad determinó entonces que la situación en Haití constituía una amenaza a la paz y a la seguridad en la región y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas estableció mediante la Resolución 1542 del 30 de abril del 2004 la creación de la Misión de Naciones Unidas de Estabilización en Haití (MINUSTAH por sus siglas en francés). La resolución 1542 transfiere la autoridad de la Fuerza Interina Multinacional (FIM) a la MINUSTAH a partir del 1 de junio del 2004. MINUSTAH tenía un mandato por un periodo de seis meses. Las elecciones deben llevarse a cabo en el 2005 y el nuevo presidente hacerse cargo el 7 de febrero del 2006. El 29 de noviembre del 2004, mediante Resolución 1576 el Consejo de seguridad prolongó el mandato de MINUSTAH hasta el 1 de junio del 2005 con la intención de renovarlo por sucesivos periodos adicionales.

A fin de alcanzar un consenso político amplio que permita trabajar al Gobierno de Transición se firmó un pacto político entre el Gobierno de Transición, los diferentes grupos políticos y la sociedad civil. El partido de Aristide, Fanmi Lavalas ha denunciado el pacto. A partir de octubre del 2004 la situación de la seguridad en Haití volvió a empeorar con acciones de violencia principalmente en la capital.

2. EL MANDATO DE LA MINUSTAH

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

El mandato de la Misión de Naciones Unidas de Estabilización en Haití (MINUSTAH) es el siguiente: (5)

I. Garantizar un Ambiente seguro y estable

(a) Apoyar al Gobierno de Transición para asegurar un medio seguro y estable en el cual el proceso constitucional y político en Haití pueda llevarse a cabo.

(b) Asistir al Gobierno de Transición en vigilar, reestructurar y reformar la Policía Nacional de Haití, de manera consistente con estándares democráticos de policía, incluida la investigación y certificación de su personal, el asesoramiento en su reorganización y entrenamiento, considerando entrenamiento en género, así como el seguimiento/asesoría de miembros de la Policía Nacional de Haití.

(c) Asistir al Gobierno de Transición, particularmente a la Policía Nacional de Haití, con programas de desarme y desmovilización exhaustivos y sostenibles para todos los grupos armados, incluidos mujeres y niños asociados a dichos grupos, así como control de armamentos y medidas de seguridad pública.

(d) Asistir en la restauración y mantenimiento del estado de derecho, seguridad pública y orden público en Haití a través de la provisión de apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y a la Guardia Costera haitiana, así como su fortalecimiento institucional, incluido el reestablecimiento del sistema de correccionales.

(e) Proteger al personal de Naciones Unidas, sus instalaciones y equipo y garantizar la seguridad y libertad de movimiento de dicho personal, tomando en cuenta la responsabilidad primordial del Gobierno de Transición a ese respecto.

(f) Proteger a los civiles bajo inminente amenaza de violencia física, dentro de sus capacidades y áreas de despliegue, sin perjuicio de las responsabilidades del Gobierno de Transición y las autoridades policiales.

II. Proceso político

(a) Apoyar el proceso constitucional y político en desarrollo en Haití, por medio de buenos oficios, fomentando principios y buen gobierno democráticos y desarrollo institucional.

(b) Asistir al Gobierno de Transición en sus esfuerzos por generar un proceso de diálogo nacional y reconciliación.

(c) Asistir al Gobierno de Transición en sus esfuerzos por organizar, vigilar y llevar a cabo elecciones, municipales, parlamentarias y presidenciales libres y justas en la fecha mas temprana posible, particularmente a través de la provisión de asistencia técnica, logística y administrativa y seguridad permanente con un apoyo apropiado a un proceso electoral con participación de electores que sea representativo de la demografía nacional, incluyendo a las mujeres.

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

(d) Asistir al gobierno de Transición en extender la autoridad del Estado a todo Haití y apoyar el buen gobierno a niveles locales.

III. Derechos Humanos

(a) Apoyar al Gobierno de Transición así como a las instituciones y grupos de derechos humanos haitianos en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente de mujeres y niños, de manera de asegurar la responsabilidad individual por abusos de derechos humanos y la reparación para las víctimas.

(b) Vigilar y reportar la situación de derechos humanos en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluyendo la situación de los refugiados que hayan retornado y personas desplazadas.

El Consejo solicitó que MINISTAH coopere y coordine con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) para llevar a cabo su mandato.

3. EL PERÚ Y LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Haití es la primera operación de mantenimiento de la paz en que la Fuerza Armada peruana participa con un contingente militar autónomo desde la década del 70. Desde el 15 de noviembre de 1973 al 15 de agosto de 1975 después de la Guerra del Yom Kippur, el Perú envió un batallón de 497 hombres, primero a la Península del Sinaí para separar a egipcios e israelíes (UNEF II) y luego a las alturas del Golán para separar a las fuerzas sirias de las israelíes (UNDOF). En esta operación participaron oficiales, técnicos, suboficiales y tropa, e inclusive asistieron alumnos del tercer año de la Escuela Militar de Chorrillos, la escuela de cadetes del Ejército peruano. Sin embargo, durante las décadas del 80 y del 90 la Fuerza Armada peruana estuvo abocada a la guerra interna contra la subversión de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) que le costó al país, según cálculos oficiales, 30 mil muertes y según la Comisión de la Verdad y Reconciliación más de 69 mil, por lo que no tuvo posibilidades de mirar hacia afuera y de preocuparse por misiones más allá de sus fronteras. Fueron casi 30 años en los cuáles el Perú no envió unidades autónomas en operaciones de paz. No obstante, el interés por participar siempre se mantuvo a traves del envío de observadores militares a diferentes operaciones de Naciones Unidas.

El envío de observadores a misiones de paz se remonta al año 1958 cuando entre junio y diciembre el Perú envió 10 oficiales al Líbano. Entre las décadas del 80 y 90 la guerra interna le impidió al país participar autónomamente de estas operaciones y se recurrió al envío de observadores como una estrategia para mantener presencia en estas actividades en espera de mejores tiempos. Esta estrategia comienza a fines de la década del 80. Así entre el 12 de septiembre de 1988 y el 13 de septiembre de 1989, una comisión peruana de tres oficiales del Ejército, dos de la Marina y dos de la Fuerza Aérea participó de UNIIMOG, la misión de Naciones Unidas para la observación, supervisión y el control del cese de fuego entre Irán e Irak. En 1989 el Perú envió a Namibia una delegación de observadores conformada por diez oficiales del Ejército,

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

cinco de la Marina y cinco de la Fuerza Aérea con el mandato de controlar el cese de fuego y la seguridad del proceso electoral en este país. Entre 1991 y 1992 en el Sahara Occidental, el general de brigada Luis Block del Ejército peruano actuó como comandante general de la fuerza de la ONU, contando con el apoyo de 10 oficiales del Ejército, tres de la Marina y dos de la fuerza Aérea. La misión consistía en el cese del fuego y en la seguridad del proceso de referéndum. En 1998, también en el Sahara Occidental, participaron cinco observadores militares del Perú, tres del Ejército, uno de la Marina y uno de la Fuerza Aérea. En el año 2000 en Sierra Leona hubo también participación de observadores y entre el 2001 y el 2002 en Timor Oriental participaron ocho oficiales y 28 técnicos y suboficiales con un helicóptero MI-26T del Ejército como parte de la Fuerza de Administración Temporal (UNATAET) de Naciones Unidas. (2)

Actualmente el Perú mantiene observadores militares en las siguientes operaciones de Naciones Unidas: (3)

República Democrática del Congo

Desde el año 2000 tres oficiales de la Fuerza Aérea y dos oficiales femeninas del Ejército participan como observadores.

Eritrea y Etiopía

Desde el año 2001 existe la presencia de tres oficiales del Ejército.

Chipre

Inicialmente, un oficial y un suboficial del Ejército estaban adscritos a la Fuerza de Tarea argentina desplegada en la isla. Desde septiembre del 2004 una sección de 24 fusileros participa de la fuerza argentina.

Liberia

Desde el año 2003 dos oficiales del Ejército, dos de la Marina y uno de la Fuerza Aérea participan como observadores.

Costa de Marfil

Desde Junio del 2004 existe la presencia de un oficial del Ejército, uno de la Marina y uno de la Fuerza Aérea como observadores.

Haití

Desde Mayo del 2004 participaban de la MINISTAH dos oficiales del Ejército y uno de la Fuerza Aérea cumpliendo misiones de Estado Mayor.

Burundi

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

Desde junio del 2004 participan tres oficiales de la Fuerza Armada, uno por cada Instituto.

Además, desde noviembre de 1999 la Fuerza Armada peruana viene entrenándose en operaciones de paz mediante el envío de personal a cursos y entrenamientos llevados a cabo en el extranjero. De esta manera se ha participado en las siguientes actividades: (4)

En septiembre de 1999 oficiales de la Fuerza Armada llevaron a cabo una visita de orientación sobre operaciones de mantenimiento de la paz al Instituto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ejército de los Estados Unidos.

En noviembre de 1999 oficiales superiores del Ejército del Perú participaron en el proceso de planeamiento del Ejercicio Combinado Multinacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz "Cabañas 2000" en Estados Unidos.

Asimismo, un contingente del Ejército participó del Ejercicio Cabañas 2000, Cabañas 2001 y Cabañas 2002 en la República Argentina.

Oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas participaron del Curso Internacional de Observadores Militares en noviembre de 1999 en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

En febrero del 2000, oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas también participaron en el Curso de Cooperación Cívico-Militar en Operaciones de Mantenimiento de Paz y en el Curso de Entrenamiento en Operaciones de Pre-Despliegue para Observadores Militares, en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz Lester B. Pearson, en Halifax, Canadá

Entre el 18 y el 30 de junio del 2001 oficiales de las Fuerzas Armadas participaron en el Ejercicio de Puesto de Mando en Operaciones de Mantenimiento de la Paz "Equinoccio 2001" en la Escuela Militar Superior "Eloy Alfaro" en Quito, Ecuador, organizado por el Comando Sur de los Estados Unidos y la Fuerza Armada ecuatoriana.

4. LA PARTICIPACIÓN PERUANA EN MINUSTAH: FACTORES QUE INFLUENCIARON LA DECISIÓN DE PARTICIPAR

Terminada la lucha contra la subversión interna la Fuerza Armada peruana volvió a tomar en consideración la posibilidad de participar en operaciones de paz. Para ello pesaron cinco factores. El primero de ellos y posiblemente el más importante era el deseo de reinsertar a la Fuerza Armada peruana en la comunidad militar occidental. La guerra contra la subversión interna había traído graves violaciones de los derechos humanos por parte de la Fuerza Armada y esto la había desprestigiado a nivel internacional y también obviamente a nivel interno. A esto se sumó el gran nivel de corrupción en el que se vieron envueltos no sólo los altos mandos, sino inclusive los mandos intermedios de los militares durante el gobierno de Alberto Fujimori. Debido a

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

esto, los tres comandantes generales, el Presidente del Comando Conjunto y el Ministro de Defensa terminaron en prisión. Los gobiernos post Fujimori de Valentín Paniagua (2000-2001) y Alejandro Toledo (2001-) se presentaron como reformadores de la Fuerza Armada, y esta a su vez se mostró ansiosa de reinsertarse con sus pares occidentales y superar los malos momentos de la década del noventa. El impulso para participar en Haití tiene entonces, una inicial razón política: la reinsertión en el ámbito militar de occidente. Esto puede verse claramente cuando el primer Presidente del Consejo de Ministros del Presidente Alejandro Toledo, Roberto Dañino, conforma en el año 2001 una Comisión de Reestructuración de la Fuerza Armada, que entre otras recomendaciones plantea que la Fuerza Armada debe participar activamente en operaciones de paz. Concordante con ello, el 11 de noviembre del 2003 el Ministerio de Relaciones Exteriores firmó un Memorando de Entendimiento por el cual ponía a disposición de Naciones Unidas un batallón y una fragata para llevar a cabo operaciones de paz. Asimismo, en enero del 2004 el Consejo de Defensa Nacional aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional en la cual se plantea llevar a cabo operaciones de paz con Naciones Unidas. Adicionalmente, se ha conformado un Comité Multisectorial de Operaciones de Paz, con el objeto de incrementar la participación de las Fuerzas Armadas peruanas en operaciones de paz en el marco de la ONU. Este Comité Multisectorial es el encargado de negociar con la ONU para definir el tipo de misión de paz en que el país va a participar, el tiempo que va a durar la misión, la forma como va a participar y el material que va a aportar. La decisión final sobre el envío de personal peruano a una operación de esta naturaleza, pertenece sin embargo, al Presidente de la República.

Unida a la consideración política estaba la intención de obtener prestigio y presencia en el ámbito internacional, que de otro modo la Fuerza Armada no podría conseguir. Para una Fuerza Armada que durante el gobierno de Fujimori se había alejado del ámbito internacional dejando de tener presencia en cursos, conferencias y reuniones militares fuera de sus fronteras por temor de ser acusada de violar derechos humanos y de apoyar un régimen autoritario, la forma de lograr nuevamente presencia y reincorporarse al ámbito internacional era participar en misiones alrededor del mundo con los elementos militares de otros países.

La tercera consideración que influyó en la decisión de ir a Haití fue económica. Naciones Unidas pagan a las fuerzas armadas de los diferentes países por su participación en este tipo de misiones y según el cálculo del Ministerio de Defensa, el mencionado pago cubre no sólo lo gastado quedando un saldo favorable importante, tanto para la institución militar, como para el personal participante. Esto, para una fuerza armada como la peruana, que sufre de graves problemas de financiamiento por parte de su propio gobierno, le resultaba un incentivo especialmente importante. Estos recursos le permitía poner en condiciones operativas cierto material militar y asimismo le permitía crear un fondo para financiar operaciones además de beneficiar los ingresos de oficiales, suboficiales, y especialmente del personal de tropa que percibía hasta comienzos del 2004 el equivalente de US \$13.85 mensuales. Desde esta fecha a enero del 2005 dicho ingreso se ha incrementado a US \$ 29.76. Lo anterior resulta considerable teniendo en cuenta que el salario de una empleada doméstica en Lima oscila entre los US \$100 y US \$130 mensuales. Bajo estas circunstancias no era de

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

extrañar que los peruanos tuvieran dificultades para el reclutamiento de soldados sobretodo si se tiene en cuenta que el servicio militar es voluntario desde 1999. Dentro de este contexto las misiones de paz de Naciones Unidas pueden contribuir en brindar una solución parcial a esta problemática.

Es importante considera también el tema del entrenamiento. Una misión de paz ayuda al entrenamiento de fuerzas de infantería al incluirlos en situaciones de campaña cercanas a lo que podría encontrarse en una operación militar. Si bien esto no es cierto para otras unidades pesadas como lo son los blindados o helicópteros, para las unidades de infantería este entrenamiento sí es de cierta utilidad. Dicha visión es imperante y defendida al interior del Ejército peruano.

Por último, aunque fue el aspecto menos considerado, estaba el tema de colaborar con los Estados Unidos en una operación que parecía dar señas de estar fuera de su interés considerando que las relaciones con Washington se habían tornado problemáticas por una serie de razones.

En primer lugar, es importante considerar la presión norteamericana para que el Perú firmara un acuerdo bilateral en el que se garantizara que no se pondría personal norteamericano a disposición de la Corte Penal Internacional. En las décadas del 80 y 90 Washington presionaba a la Fuerza Armada peruana por violar derechos humanos durante la guerra antisubversiva. Al mismo tiempo, los militares se quejaban que dichos señalamientos se hacían sin brindar ningún tipo de apoyo en la lucha interna contra los subversivos. Finalmente el gobierno del Perú cediendo ante las presiones de Washington empezó a preocuparse y a tomar en serio el tema de los derechos humanos dando como resultado la inclusión de este país al Protocolo de Roma en el cual se crea el Tribunal Penal Internacional para enjuiciar a aquellos que hayan cometido serias violaciones de derechos humanos en guerras. Frente a esto la posición norteamericana varió y ante el riesgo de que su personal fuera acusado de violar los derechos humanos en la invasión a Afganistán e Irak este país comenzó a ejercer presión en la dirección contraria. Ahora los Estados Unidos exigía que el Perú garantizase que no enviaría a norteamericanos a dicha corte, de suceder lo contrario dicho país procedería a cortar la ayuda militar. El Ministerio de Defensa peruano recomendó ceder ante las presiones de Washington buscando mantener el apoyo militar en medio de una coyuntura en la que el Ministerio de Economía tenía recortados al mínimo los recursos asignados para la Fuerza Armada. Por otra parte la cancillería peruana, optó por una posición de principio y se negó a ceder. El resultado fue que Washington no cortó la ayuda vigente, pero sí lo hizo con el apoyo que estaba planeado hacia futuro.

En segundo lugar, luego del fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún en septiembre del 2003, en donde se discutieron sin éxito la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, los medicamentos genéricos y una mayor equiparidad en el comercio internacional, un número de países en vías de desarrollo conformó un grupo para apoyar políticas de comercio alternativas a las vigentes. Dicho grupo se denominó Grupo de los 21 y el Perú se contó entre los países conformantes. Ante esto los Estados Unidos presionaron al Perú para que se retirase del grupo, amenazando con no discutir el Tratado de Libre Comercio con el

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

gobierno de Lima si este insistía en mantenerse en este grupo. En esta ocasión la presión estadounidense sí dio resultado y el Perú se retiró del Grupo de los 21 tan solo transcurridas 48 horas después de haber entrado en él. Esto le causó problemas al Perú con Brasil que era uno de los países líderes del Grupo y con el que había firmado hasta hace poco un convenio de alianza estratégica.

Finalmente, la mayor discrepancia que tenía el Perú con los Estados Unidos era en lo relacionado con la política antinarcóticos. El Perú planteaba una política de desarrollo alternativo. Si bien Washington apoyaba esta solución en la práctica le asignaba mayores recursos a una política de solución militar, por medio de la interdicción por parte de la Fuerza Aérea peruana a las avionetas empleadas en el narcotráfico. El Perú terminó aceptando esta solución y para 1998 había tenido un gran éxito. El precio de la hoja de coca había bajado desde cuatro dólares a menos de un dólar el kilo, frente a estos precios no resultaba rentable para los campesinos producir hoja de coca. Los campesinos cocaleros abandonaron la producción por iniciativa propia y el Estado peruano se ahorró el inconveniente de iniciar una confrontación con ellos. En el 2001 ocurrió un accidente en el que se derribó el avión de una iglesia bautista en el cual resultaron muertas una religiosa y su hija. El gobierno norteamericano fue demandado por la Iglesia Bautista por una suma inicial de 50 millones de dólares que terminó siendo pactada en ocho millones. A raíz de este incidente el apoyo de Estados Unidos a la interceptación se interrumpió, pero sin que fuese interrumpida la exigencia de erradicar los cocales. Esto significaba que Washington presionaba al gobierno en Lima a seguir por el camino de la erradicación forzosa y a enfrentarse directamente con grupos de cocaleros bien organizados y armados que ya habían realizado dos marchas a Lima. El Perú por otro lado ha optado por una erradicación concertada que al gobierno en Washington le parece lenta. Perú del mismo modo, reclama que los Estados Unidos lo está empujando hacia un enfrentamiento de graves consecuencias con los cocaleros que puede iniciar nuevamente choques en un área que estuvo libre de problemas e influencia por parte de los subversivos por casi una década, al mismo tiempo que impide el uso de la herramienta de la interceptación aérea que le permitiría erradicar cultivos de hoja de coca sin tener que enfrentarse directamente con los cocaleros.

En medio de este contexto funcionarios de la embajada norteamericana sostuvieron reuniones con funcionarios del Ministerio de Defensa para explorar la posibilidad de una participación peruana en una misión de paz en Irak. Una vez consultada la Cancillería peruana sobre las aproximaciones norteamericanas esta se opuso desde un inicio debido a que el Perú estaba en esos momentos tratando de asegurarse un puesto en el Consejo de Seguridad teniendo como precedente que las relaciones entre Estados Unidos y las Naciones Unidas sobre el tema Irak habían estado encontradas. Ante esta situación lo peor que podía hacer el Perú para consolidar su posición como candidato al Consejo de Seguridad era participar junto a los Estados Unidos en una misión de paz no autorizada por Naciones Unidas en Irak. La respuesta inicial fue negativa. Una segunda aproximación incluyó una posible oferta norteamericana de poner en operación cuatro de los cinco aviones de transporte C-130 de la Fuerza Aérea peruana que se encontraban oxidándose por falta de fondos para comprar repuestos. A cambio de tener los aviones operativos el Perú debería comprometerse en enviar dos de ellos por seis meses a Irak. Cuando ocurrieron los

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

casos de secuestros y asesinato de personal no norteamericano en Irak se propuso hacer un cambio de países por Afganistán. Esta oferta finalmente no prosperó pero era indicativo del deseo norteamericano de que el Perú participara en alguna operación de paz en donde estuviera presente Washington. En estas circunstancias Haití parecía el sitio perfecto para atender las preocupaciones de Washington y a la vez para llevar a cabo una operación coordinada bajo la bandera de Naciones Unidas. Este último aspecto fue considerado, aunque no fue el factor decisivo cuando se decidió aceptar la misión. La participación peruana en Haití, en estas circunstancias, parecía ser más viable que un anterior esfuerzo de enviar hombres a una misión a Chipre junto con Argentina..

5. ¿CÓMO SE TOMÓ LA DECISIÓN?

La decisión de participar en la misión de Haití fue complicada y difícil. Ante el ofrecimiento en noviembre del 2003 por parte de la Cancillería peruana a Naciones Unidas de un batallón y una fragata para llevar a cabo misiones de paz, el Perú recibió en enero del 2004 una solicitud de la ONU para enviar una fuerza a Chipre para marzo. El Comando Conjunto de la Fuerza Armada quedó encargado de reunir una fuerza. A partir de ese momento se hicieron evidentes los problemas. Años de negligencia en los procesos internos relacionados con los procesos de adquisiciones militares y de mantenimiento hicieron que el Ejército no contara con vehículos nuevos, que sumados a los bajos presupuestos asignados a la Fuerza Armada, no permitieron que los vehículos estuvieran en condiciones de ser operativos. Por lo tanto se decidió no enviar vehículos y reemplazarlos por un grupo de solo 24 hombres con armamento ligero que debería incorporarse a un batallón argentino. Esto complicó aún más las cosas ya que en la medida en que el Perú no enviaba una unidad autónoma, una parte de los costos de desplazamiento no podría estar cubierta por Naciones Unidas. La ONU sólo cubre el desplazamiento de unidades autónomas desde su base de origen hacia la zona de operaciones. Quien envíe grupos que tengan que integrarse a una unidad autónoma tiene que financiar por sí mismo el viaje hasta la sede de la unidad autónoma en cuestión. Esto significaba que el Perú tenía que financiar el viaje de ida y de regreso 24 hombres y su equipo desde Lima a Buenos Aires dos veces, ya que seis meses después otro grupo de 24 hombres debía relevar al primer contingente. Esto no debía ser un problema salvo por un detalle, el Ministerio de Economía y Finanzas se negaba a otorgar el dinero para ello. En medio de la discusión entre los ministerios de Defensa y de Economía y Finanzas este último ministerio finalmente decidió otorgar los fondos por fuera del tiempo previsto para enviar la fuerza. Por tal motivo se pactó que el Perú enviaría su pequeña fuerza en el segundo relevo de septiembre del 2004. En ese mismo momento Naciones Unidas le solicitó al Perú que enviara un batallón completo a Haití. El Comando Conjunto de la Fuerza Armada, conociendo de antemano las dificultades para enviar 24 hombres, se decidió por la vía fácil y contestó a la Cancillería que la Fuerza Armada no se encontraba en capacidad de enviar ningún contingente.

La negativa no solo preocupó a la Cancillería pero también al Vice-Ministro de Logística y al Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa quienes habían participado tanto de la Comisión de Reestructuración de la Fuerza Armada y en la elaboración de la Política de Defensa Nacional, documentos en los cuáles se

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

consideraba como una tarea esencial la participación en misiones de paz. Asimismo, oficiales de mando medio del Comando Conjunto consideraban que se estaba dejando pasar una oportunidad importante para participar en este tipo de misiones y que las ganancias económicas podían ser importantes y por tanto no se debía desperdiciar la ocasión. El principal escollo era nuevamente el Ministerio de Economía y Finanzas que sistemáticamente se negaba a dar fondos al Ministerio de Defensa. En principio el Perú participaría ahora con una unidad autónoma y por lo tanto el costo del traslado de la unidad correría enteramente por Naciones Unidas. Pero el problema era ahora que el batallón debía llevar aproximadamente 55 vehículos de los cuáles en todo el Ejército sólo había nueve operables y en perfectas condiciones. El resto habría que repararlos y esto significaba nuevamente solicitar fondos al Ministerio de Economía conociendo de antemano sus constantes negativas. Por otro lado, el Comando Conjunto había descubierto que los fondos dados por el Ministerio de Economía para la misión en Chipre no constituían fondos nuevos, sino que era un adelanto del propio presupuesto asignado para el Ministerio de Defensa, que sería descontado de las siguientes partidas. El Presupuesto total del Ministerio de Defensa era de aproximadamente 2,800 millones de soles (unos US \$800 millones). Este presupuesto alcanzaba prácticamente para pagar solo sueldos quedando poco para operaciones. Cualquier descuento del presupuesto afectaría la capacidad del sector para pagar planillas de personal. En estas circunstancias se considero un escenario en el que cualquier nuevo dinero que fuera librado por Economía sería descontado a fin de año y si bien Naciones Unidas pagaría el dinero, este sólo llegaría probablemente en el 2005, con lo cual se abriría un forado en el presupuesto del 2004 que no permitiría el normal funcionamiento del sector. La respuesta del Comando Conjunto fue entonces negativa por segunda vez.

Ante esto la Cancillería presionó al Ministerio de Defensa y se estudiaron varias alternativas. La primera fue pedir a los Estados Unidos que donaran los vehículos necesarios. Una delegación de Defensa y Relaciones Exteriores se dirigió a la embajada norteamericana para negociar esto pero los americanos se encontraban ya envueltos en sus propios problemas. El plazo para la misión en Haití era muy corto y la solicitud peruana había llegado muy tarde para poder darle trámite a todos los permisos que eran solicitados en Washington. Se llegó incluso a plantear que el batallón peruano heredara el material del batallón norteamericano que sería relevado de Haití, material que ya se encontraba en la isla y no necesitaba ser transportado pero aún así el tiempo para los trámites era sumamente corto. La segunda solución que se planteo fue la de comprar material nuevo o material de segunda pero en buen estado y solicitar que fuera entregado en la isla y diferir su pago hasta que llegaran los fondos de Naciones Unidas, Desafortunadamente en este caso los plazos también eran cortos. Finalmente, las propias Naciones Unidas se encargaron de solucionar el problema proponiendo que el Perú enviara ya no un batallón de 640 hombres sino un destacamento aerotransportado de 205. Aún en esta propuesta persistían problemas porque si bien el número de vehículos había disminuido todavía eran más de lo que el Perú poseía en buen estado. El Comando Conjunto se inclinaba nuevamente en evitarse problemas y contestar negativamente, pero la insistencia de Cancillería le dio un giro a la situación y ante la presión conjunta de la Cancillería y el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía cedió y otorgó los fondos necesarios para llevar a cabo la misión.

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

Puede resultar extraño la constante negativa del Ministerio de Economía y Finanzas a otorgar fondos a una misión que es aparentemente beneficiosa incluso desde el punto de vista económico. La razón de la sistemática negativa es que el Perú ha firmado una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional por la cuál se compromete a no tener un déficit fiscal mayor del 1.9% de sus ingresos. Ese déficit, además debe ir bajando y no superar el 1.5% para el 2004 y 1% para el 2005. Dicho acuerdo ha terminado siendo una camisa de fuerza que impide al Perú invertir libremente y por lo tanto obliga a que el Estado completo cuente con niveles de inversión considerablemente bajos. Como el Sector Defensa no era considerado un sector prioritario los gastos en este sector eran todavía más bajos que en el resto de la administración pública.

El último elemento que falta mencionar en este análisis es el Congreso. Fue considerado de último ya que no jugó ningún papel durante la discusión interna del Ejecutivo en lo relacionado con el envío de tropas a Haití. El tema fue finalmente aprobado sin discusión alguna, lo cual tiene un aspecto positivo- depende desde el ángulo que se considere- este plantea que el Congreso no se convierte en un obstáculo político cuando al momento de discutir y decidir sobre este tipo de misiones y uno negativo en el que se plantea que realmente no hay interés alguno hacia los temas de seguridad y defensa al interior del Congreso.

6. EL DISEÑO Y PLANEAMIENTO DE LA MISIÓN

La misión fue diseñada y planeada por la División de Operaciones del Comando Conjunto de la Fuerza Armada. (6) El concepto inicial fue que la misión fuera llevada a cabo por una unidad conjunta conformada por los tres institutos, Ejército, Marina y Fuerza Aérea y en la cual no participaría personal de tropa, sino únicamente oficiales y suboficiales. La razón para no enviar tropa era a que debido al escaso presupuesto disponible el entrenamiento de la tropa se podría haber visto afectado y por otro lado el bajo nivel de paga para la tropa hacía que no se presentaran al servicio voluntario precisamente los mejores candidatos. La misma Fuerza Armada desconfiaba de las capacidades de su tropa, especialmente para llevar a cabo una misión en un ambiente político y social tan complejo como es el de Haití. Esto causó problemas que estuvieron al borde del punto de abortar la misión. Inicialmente se pensó en enviar un batallón, al no ir personal de tropa y Proponer como opción una operación conjunta el número de oficiales y suboficiales que le fueron solicitados a la Marina y a la Fuerza Aérea eran demasiado altos para los efectivos que ambos institutos tenían disponibles. Lo anterior podría haber afectado el cumplimiento de sus misiones tradicionales en el país. Ante este escenario la opinión de ambos institutos era la de no participar. Esta opinión venía siendo apoyada por el Jefe y el Director de Operaciones del Comando Conjunto, ambos Generales pertenecientes a la Fuerza Aérea. Finalmente, después de la presión ejercida por parte de la Cancillería, estos institutos y el Comando Conjunto decidieron cambiar de opinión. El Perú envió a Haití en septiembre del 2004 una compañía de infantería reforzada de 205 efectivos integrada por 113 hombres del Ejército, 49 de la Marina y 43 de la Fuerza Aérea.

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

La misión, que consistiría en la vigilancia del aeropuerto de Puerto Príncipe fue planeada por Naciones Unidas. Es importante de destacar e la participación de COPRECOS en la preparación de los hombres que serían enviados a Haití. COPRECOS es la Comisión de Prevención del Síndrome de Inmuno Deficiencia SIDA, que forma parte del Ministerio de Defensa

7. OBJETIVOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA MISIÓN

Los objetivos políticos de la misión eran cuatro:

- a. Reinsertar a la Fuerza Armada peruana en el ambiente militar internacional de occidente.
- b. Cumplir con el ofrecimiento hecho a Naciones Unidas en el 2003 de participar en operaciones de paz.
- c. Participar en una misión de paz del interés de los Estados Unidos.
- d. Colaborar en la pacificación de Haití.

Los objetivos económicos de la misión eran dos:

- a. Brindarle a la Fuerza Armada una fuente de ingreso propio, aunque esta fuese pequeña.
- b. Mejorar los ingresos de parte del personal militar de la Fuerza Armada.

8. OBJETIVOS MILITARES DE LA MISIÓN

Los objetivos militares de la misión eran tres:

- a. Obtener prestigio y presencia militar
- b. Entrenar personal en situaciones similares a las de una operación militar
- c. Proteger el aeropuerto de Puerto Príncipe

9. LA EFECTIVIDAD DE FUERZAS MILITARES COMBINADAS EN MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

Las misiones de paz difieren sustancialmente de las operaciones de guerra para las normalmente están preparados los ejércitos convencionales. La principal diferencia consiste en que en la mayoría de los casos estas operaciones no requieren del uso de armas. El papel político en una operación de paz es tal vez el más importante que el mismo rol militar, por lo tanto los oficiales y suboficiales deben estar entrenados adecuadamente para cumplir con este tipo de roles. Del mismo modo se hace

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

indispensable contar con una habilidad negociadora en la que los participantes puedan desenvolverse ante la población y frente a grupos políticos que en muchas ocasiones pueden llegar a ser hostiles. Pero esta habilidad negociadora no debe servir sólo para los grupos aparentemente en pugna, también es útil para poder interactuar con la gran cantidad de agencias civiles y ONGs que se encuentren en la zona con agendas no sólo disímiles sino enfrentadas entre sí, y que en muchos casos, ven con cierto recelo y desconfianza a los militares.

Para contar con personal que reúna las características necesarias para cumplir misiones de este tipo es indispensable dotarlas de un buen entrenamiento. No se puede esperar que los oficiales y suboficiales con un entrenamiento tradicional estén en condiciones de enfrentarse con los innumerables problemas que plantea una misión de este tipo. Si los diferentes componentes de fuerza han de ser combinados, es decir conformada por diferentes países, la situación podría llegar a ser aún más complicada. La única forma de superar este problema es ofreciéndoles a las unidades un entrenamiento previo antes de iniciar un trabajo conjunto en operaciones de paz de manera que cumplan y sigan una misma doctrina. Adicionalmente, la implementación de una misma doctrina operativa militar es lo ideal, ya que unidades de diferentes orígenes van a compartir un mismo mando por lo que se hace necesario que compartan un mismo lenguaje tanto en lo operativo como en lo logístico.

Por otro lado, la experiencia en este tipo de misiones puede ser decisiva en lo que tiene que ver con las variables de desempeño. En un curso de operaciones de paz llevado a cabo en Buenos Aires en el año 2003, el desempeño de los oficiales peruanos fue calificado por el personal evaluador norteamericano con un buen nivel. La misión que se les encomendó fue la vigilancia de un aeropuerto. Durante esta simulación otros contingentes sostenían bajas mientras los peruanos no registraron ninguna baja. La razón parecía ser obvia para los propios peruanos. El Ejército peruano contaba con una larga experiencia para llevar a cabo este tipo de misiones por casi quince años en su lucha contra la subversión de Sendero Luminoso y el MRTA. Por lo tanto para los efectivos peruanos este tipo de tareas no eran nada nuevo.

10. RECOMENDACIONES PARA LOS DECISORES POLÍTICOS

En base a la experiencia peruana surgen una serie de recomendaciones que podrían ser consideradas útiles para los decisores políticos. En primer lugar, una operación de paz de Naciones Unidas se puede considerar en la mayoría de los casos en términos de una buena inversión por muchas razones. Se puede obtener algún dinero por medio de ellas y al mismo tiempo se puede ganar prestigio. Del mismo modo Naciones Unidas paga al país que envía un contingente los gastos en que incurre a un costo muy superior a lo verdaderamente gastado. Por otro lado, el sueldo del personal, por lo menos en términos sudamericanos, es muy superior al sueldo que recibe dicho personal en sus respectivos países. A todo lo anterior se suma el prestigio, la presencia y el entrenamiento que una misión de este tipo significa.

En segundo lugar no debe enviarse a una misión de este tipo a personal que no este calificado ni preparado. Así como un ejército se prepara y entrena para la guerra

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

también debe prepararse y entrenar para llevar a cabo misiones de paz. La simulación es uno de los mejores instrumentos para ello y existen ya una serie de escuelas internacionales en donde se puede preparar al personal.

En tercer lugar, es necesario implementar una doctrina de operaciones militares y de paz similares cuando se van a emplear contingentes combinados. De no ser así esto podría resultar en una gigantesca confusión que podría poner en riesgo los objetivos principales de la misión.

En cuarto lugar es evidente que enviar fuerzas que no sean autónomas, pensando que con esto se van a ahorrar recursos al mismo tiempo que se proporciona una presencia es un grave error. Ya se conoce de antemano sobre aquellos casos donde no hay fuerzas autónomas, ellas mismas tendrán que pagar por su traslado hasta la sede del contingente autónomo del cual forman parte. Por otro lado la presencia será la del país bajo cuya bandera se encuentre encuadrada su unidad perdiendo de esta manera el objetivo de presencia y prestigio. La única razón de enviar fuerzas que se encuentren encuadradas dentro de una unidad perteneciente a otro país es la de familiarizar a un contingente con la experiencia de otras unidades en operaciones de paz. Sin embargo, si la unidad no está debidamente entrenada, equipada y financiada puede terminar convirtiéndose en un problema adicional a la unidad que cuenta con un mando autónomo.

En quinto lugar, el lugar a donde se envíe un contingente para una operación de paz debe ser escogido cuidadosamente y deben satisfacer los requisitos de la política exterior del país y debe contar con una razonable posibilidad de éxito. Siempre esta presente la posibilidad de sostener bajas en operaciones de paz, pero hay lugares donde esta posibilidades son más altas y en donde el criterio de decisión debe considerar si efectivamente se encuentra en el interés del país el posible número de bajas que puedan presentarse durante su realización. Posiblemente esta es una de las recomendaciones más importantes.

Junto a esta recomendación también se debe tener en cuenta que la fuerza enviada sea suficiente para cumplir con la misión encomendada y para poder asegurar que la misión no vaya a sufrir cambios en la mitad de su ejecución. Estos cambios de escenarios pueden plantear una operación que inicialmente era una misión de paz hacia una situación en que las tropas puedan llegar a una situación de enfrentamiento para la que no se encuentran adecuadamente preparadas. El objetivo político y la fuerza para lograrlo deben ser siempre coherentes.

La selección de la fuerza a ser enviada a una misión de paz puede basarse en dos criterios. El primero es el de tratar de enviar a la mayor cantidad de personal rotándolo a fin de que la mayoría se beneficie de la experiencia y de los ingresos económicos extraordinarios devengados de la participación en la misión. La otra posibilidad es la de tener algunas unidades expertas en esta temática y enviarlas solo a ellas con lo cual se asegura la experiencia y el éxito de las misiones. Al respecto nosotros favorecemos la segunda opción ya que va a favor del prestigio del país y garantiza el éxito de las misiones al poder contar con unidades óptimamente

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

entrenadas en la materia. La primera opción podría ser la más democrática pero al mismo tiempo siendo la menos eficiente. Finalmente el objetivo primordial de la misión debe ser precisamente el de lograr la pacificación del país a donde el contingente es enviado.

Es necesario, y este es un tema de la mayor importancia, guardar una coherencia entre la política del país y su capacidad real para poder llevarla a cabo. En el caso peruano la Cancillería consultó con la Fuerza Armada si era factible poner a disposición de Naciones Unidas una batallón y una fragata y esta respondió positivamente. Cuando consecuente con el ofrecimiento inicial la ONU solicitó el batallón se descubrió que un elemento básico en la cadena de toma de decisiones, el Ministerio de Economía, no había sido consultado y que este no tenía la menor intención de desembolsar los fondos requeridos argumentando que las necesidades del Sector Defensa no estaba dentro de sus prioridades. Se hace indispensable dentro de un país, que las prioridades de todos los sectores sean similares y estén coordinadas cuando se trata de una actividad en la que varios sectores deben participar. De allí nace la creación de la Comisión Multisectorial de Operaciones de Paz en las que deben participar desde el primer momento la Cancillería, los ministerios de Defensa, Interior y Economía. Si dicha Comisión hubiera existido desde un inicio se habría evitado varios de los contratiempos anteriormente mencionados.

Otro punto que vale la pena resaltar es el de la falta de coordinación a nivel internacional. Si bien las misiones de paz son importantes para las Naciones Unidas, como lo son también para los Estados Unidos, es indispensable que los países que apoyan a estas misiones de paz cuenten con una capacidad logística apropiada para proporcionar las tropas, vehículos, aeronaves y buques necesarios. Esto significaría que se debería invertir en ello. Este aspecto cobra mayor importancia cuando se requiere de la participación de un número determinado de países para que la fuerza internacional sea legítima y representativa no estar conformada en un alto porcentaje por tropas norteamericanas o de unos pocos países. Al analizar los casos de países como el Perú y Argentina, que adolecen de graves dificultades para enviar un batallón a Haití, es posible llegar a la conclusión que sus Fuerzas Armadas cuentan con algunas limitaciones estructurales que les impide ser empleadas para tales fines. Esto se debe en parte porque sus gobiernos no invierten ni destinan los recursos necesarios para sostenerlas en niveles óptimos de alistamiento adecuado sumado a las presiones que organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional ejercen sobre ellos. La cultura económica de la última década ha sido la de disminuir los gastos militares, lo cual puede ser muy loable debido a los altos índices de pobreza que se registran en la región. Sin embargo estas restricciones generan problemas cuando internacionalmente se quiere participar con ejércitos pobremente preparados para desempeñar operaciones de paz. En estas circunstancias una crisis en la región no facilitaría los medios para poder desplegar una fuerza internacional creíble obligando a que otros países mas desarrollados y con recursos llenen este vacío. Es indispensable en estas circunstancias afinar y sintonizar las necesidades políticas y militares de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos con las de los organismos internacionales económicos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que en varias ocasiones presionan a los países en vías de desarrollo a reducir sus presupuestos militares a

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití

niveles en los cuales sus fuerzas armadas sacrifican sus capacidades operativas. Una fuerza militar no operativa tal vez es el peor gasto de todos. Valdría mejor desaparecerla que mantener un gasto inútil que no produce lo que se espera de ella: seguridad.

Finalmente, queda claro que la falta de operatividad de una Fuerza Armada puede generar una falta de decisión política para participar en misiones de paz. El Perú estuvo al borde de no participar de la misión de Haití por falta de operatividad militar. Si esto hubiera ocurrido la credibilidad del país para participar en estas misiones se hubiera visto comprometida y a su vez se hubiera convertido en una inercia burocrática contestar negativamente a futuras solicitudes de Naciones Unidas. Es necesario entonces mantener una operatividad mínima en ciertas Fuerzas Armadas si se desea que estas participen en operaciones de paz en el futuro.

NOTAS

(1) http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk_despleg.htm

(2) Ministerio de Defensa: Entrevista con el Coronel Rodolfo Gamboa Obeso 15/6/04

(3) Ministerio de Defensa: Entrevista con el Coronel Rodolfo Gamboa Obeso 15/6/04

(4) <http://www.ejercito.mil.pe/contribucion.htm>

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/background.html>

(5) <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/mandate.html>

(6) La información aquí reseñada fue obtenida de primera fuente ya que el autor se desempeñaba como Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa durante el desarrollo de estos eventos.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Capacity Building in Latin America and the Caribbean: PKO and the Case of Haiti

John T. Fishel

John T. Fishel is Professor of National Security Policy and Research Director at the Center for Hemispheric Defense Studies of the National Defense University having assumed that position on December 8, 1997. He has specialized in Latin American affairs throughout his career focusing on issues of national development and security policy. He has written extensively on civil military operations and peacekeeping and is the author of Civil Military Operations in the New World (1997) and the editor and co-author of "The Savage Wars of Peace:" Toward a New Paradigm of Peace Operations (1998). He is a past president of the Midwest Association for Latin American Studies (MALAS) and a former president of the North Central Council of Latin Americanists (NCCLA). Dr. Fishel served as a member of the Board of Visitors of the US Army School of the Americas. While on active duty as a Lieutenant Colonel in the US Army he served in the United States Southern Command where he was, successively, Chief of the Civic Action Branch of the Directorate of Policy, Strategy, and Plans (J5), Chief of Research and Assessments of the Small Wars Operations Research Directorate (SWORD), Chief of the Policy and Strategy Division of the J5, and Deputy Chief of the US Forces Liaison Group. Concurrent with the latter position he served as Special Assistant to the Commander, US Military Support Group-Panama and to the Commander, US Army-South.

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

Capacity Building in Latin America and the Caribbean: PKO and the Case of Haiti

John T. Fishel

John T. Fishel is Professor of National Security Policy and Research Director at the Center for Hemispheric Defense Studies of the National Defense University having assumed that position on December 8, 1997. He has specialized in Latin American affairs throughout his career focusing on issues of national development and security policy. He has written extensively on civil military operations and peacekeeping and is the author of Civil Military Operations in the New World (1997) and the editor and co-author of "The Savage Wars of Peace:" Toward a New Paradigm of Peace Operations (1998). He is a past president of the Midwest Association for Latin American Studies (MALAS) and a former president of the North Central Council of Latin Americanists (NCCLA). Dr. Fishel served as a member of the Board of Visitors of the US Army School of the Americas. While on active duty as a Lieutenant Colonel in the US Army he served in the United States Southern Command where he was, successively, Chief of the Civic Action Branch of the Directorate of Policy, Strategy, and Plans (J5), Chief of Research and Assessments of the Small Wars Operations Research Directorate (SWORD), Chief of the Policy and Strategy Division of the J5, and Deputy Chief of the US Forces Liaison Group. Concurrent with the latter position he served as Special Assistant to the Commander, US Military Support Group-Panama and to the Commander, US Army-South.

[\[Back \]](#)