

CAPÍTULO SEXTO

**MISIONES DE PAZ EN CENTROAMERICA Y HAITI.
PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS
ESPAÑOLAS**

MISIONES DE PAZ EN CENTROAMERICA Y HAITI. PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

POR PEDRO PÉREZ SEOANE GARAU

“Los riesgos son elevados –sobre todo para los Haitianos, pero también para nosotros. Hacerlo bien esta vez requiere hacer las cosas de otro modo. Sobre todo, requiere mantener el compromiso a largo plazo de la atención y los recursos internacionales.”
(99)

Esta era la clave que proponía, para hacer frente a una crisis que deviene recurrente, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, a los pocos días de confirmarse el exilio del Presidente Aristide y que puede servir de reflexión introductoria a este apunte. Es mucho lo que está en juego para la ONU, para la comunidad internacional. Una comunidad internacional que puede que esté preparada para la amenaza armada, pero en este caso la amenaza para la seguridad no se materializa en forma de costosas y sofisticadas armas, sino muy al contrario, viene revestida de miseria y desasosiego. Porque no olvidemos que la amenaza para la seguridad internacional no es en este caso la violencia desencadenada en la pequeña isla; a pesar de las vidas que se está cobrando, ésta es sólo un corolario de la verdadera amenaza: el estado en descomposición, el no-estado.

Ante ese panorama, y tras la lectura del riguroso análisis efectuado en los artículos precedentes, ya podríamos adelantar una conclusión que sirve además de telón de fondo a los párrafos que siguen: cuando se trata, como en este caso, de poner fin a una situación de desgobierno y caos, a las Fuerzas Armadas sólo les corresponde jugar un papel instrumental, necesario pero instrumental de igual modo, esencialmente distinto al que se les requiere en los conflictos “convencionales” y para el que están principalmente adiestradas. Por eso es conveniente recordar que a pesar de que en muchos casos, son las fuerzas armadas las que acaparan la atención y el protagonismo, el peso de la responsabilidad del éxito o el fracaso de

(99) En el *Wall Street Journal* del 16 de marzo de 2004.

una misión de paz de las Naciones Unidas como la de Haití descansa en los hombros de otros muchos actores.

ANTECEDENTES.

Tradicionalmente, uno de los componentes básicos de la política exterior española se ha centrado siempre en Iberoamérica, especialmente en aquellos países del continente americano que mantienen rasgos más hispanistas (100). Un elemento de esa política exterior ha sido, y es, la participación española en los asuntos de seguridad de esa zona del globo. Aunque la cooperación en materia de seguridad abarca múltiples aspectos interdependientes y sólo puede ser eficaz si se acomete de forma multidisciplinar, el alcance de este capítulo no pretende ser tan ambicioso y se centrará en la participación militar española en las misiones de paz en Centroamérica y en Haití en particular. No obstante, y debido precisamente a la interdependencia aludida, serán obligadas algunas referencias a aspectos conexos, no estrictamente militares, sin las cuales sería muy difícil acercarnos a la realidad de los conflictos centroamericanos.

Por lo que a MINUSTAH respecta, la complejidad del mandato de la misión hace que tampoco sea conveniente analizar la participación del componente militar aisladamente, y creemos que algunas referencias a la parte civil y policial y demás actores ayudarán a contextualizar el ámbito de actuación y la participación del componente militar desplegado en Haití.

Como enseguida veremos, España se ha involucrado en misiones de paz en el continente americano desde que éstas aparecieron en escena. Al igual que entonces, España es ahora uno más de los actores que participan en la solución de esta tragedia centroamericana llamada Haití. Por eso conviene comenzar con una visión retrospectiva del papel español en aquellas primeras misiones de paz en Centroamérica. Pero ya desde ahora debemos precisar que aunque aquellas misiones de la década de los noventa presentan algunos rasgos similares con la actual de Haití, el parecido es más aparente que real. Tampoco la participación de militares españoles en calidad de observadores es comparable, en términos operativos, con el despliegue de una unidad como la que está presente en Haití.

(100) El propio Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación las tilda de “ámbito privilegiado de nuestra acción exterior” en *Una Nueva Política Exterior para España*, de Miguel Angel Moratinos, Política Exterior 99. Mayo/Junio 2004. pag. 67.

España comenzó su andadura por las operaciones de paz propiamente dichas (101) en el año 1989. El 3 de enero de ese año partían los primeros observadores militares que participarían en la UNAVEM I, Misión para la Verificación en Angola de la retirada de las tropas cubanas allí establecidas. La misión fue un éxito y en mayo de 1991 se firmaron los Acuerdos de Paz de Estoril, entre el gobierno angoleño y la guerrilla de UNITA, que ponía fin a la guerra civil que había azotado al país africano durante 16 años. Sin solución de continuidad, se lanza la UNAVEM II para “*verificar el efectivo alto el fuego y supervisar la actuación de la policía angoleña durante el proceso de transición*” (102). A los seis oficiales españoles procedentes de la UNAVEM I se unieron otros nueve para completar un total de quince observadores en la segunda misión en la que participaron otros 23 países. Posteriormente, tras la no aceptación por parte de la UNITA de los resultados electorales la situación se desestabilizó de nuevo y obligó a prorrogar la misión. España redujo su contingente a cinco observadores y finalizó luego su participación a finales de 1993.

Casi simultáneamente con la anterior (abril de 1989), arrancaba la segunda misión con participación española, el Grupo de las NNUU de Asistencia a la transición en Namibia, UNTAG, para colaborar a “*asegurar la rápida independencia de Namibia a través de elecciones libres*” (103). La participación española aquí fue muy destacada, pues además del numeroso personal se llegaron a aportar hasta ocho aviones “Aviocar” y un “Hércules” de transporte. Sólo meses después, en noviembre, al amparo de la Resolución 644/1989 del Consejo de Seguridad comienza la operación ONUCA (Grupo de Observadores de las NNUU en Centroamérica) para “*verificar el cese de ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos y el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados*”. Esta misión representó un importante hito, no sólo por ser la primera misión en territorio americano, sino especialmente por el reto que suponía que la misión estuviese al mando de un General de las Fuerzas Armadas españolas. A los pocos meses del bautismo español en misiones de paz, ya teníamos más de doscientos militares participando y España estaba liderando una de ellas.

Tras el éxito de ONUCA, se continuó la participación en ONUSAL (1992-1995) para la verificación del respeto a los derechos humanos en El Salvador. Esta misión se inicia tras haber

(101) Los antecedentes españoles en este tipo de misión, no llamadas todavía operaciones de paz, se remontan a 1927 y se pueden consultar en “Operaciones de Paz”, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

(102) Resolución 696/1991 del Consejo de Seguridad de NNUU.

(103) Resolución 632/1989 del Consejo de Seguridad de las NNUU.

alcanzado las partes en conflicto, el gobierno y el frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, un acuerdo de paz y un compromiso de respetar los derechos humanos. Además de cinco oficiales de las FAS también se unieron a la misión cuatro guardias civiles y cuatro policías nacionales, además de diferentes expertos civiles. De nuevo, un general español asumía el mando de la misión que se prolongó hasta 1995.

Simultáneamente, en agosto de 1994 había arrancado también la misión de verificación en Guatemala, MINUGUA, en la que España también participó activamente, primero con seis observadores militares y posteriormente, en 1997, se incorporó personal de la Guardia Civil. A partir de ese año, el mando correspondió de nuevo a un General español.

En esa década de los 90 se produjo también la primera participación de España en una misión en Haití. Se trataba de la Misión de Naciones Unidas de Verificación de las elecciones de diciembre de 1990, llamada ONUVEH. Aprobada por una Resolución de la Asamblea General y a petición del gobierno provisional, consistía en el apoyo y la verificación de las elecciones presidenciales de las que resultó elegido el Presidente Aristide. La misión tuvo una duración de 3 meses y España aportó observadores procedentes de otras misiones en la zona.

Para completar todo el espectro de participación española, aunque ya fuera de la zona geográfica que nos ocupa, en la década de los 90 las fuerzas armadas españolas han participado en numerosas operaciones tanto de Naciones Unidas como en marco de la OTAN, la OSCE y la UE. Nuestros soldados han estado desplegados en los diferentes conflictos europeos: Bosnia, Chechenia, Kosovo, etc. y también en África, desde el Sahara hasta Mozambique en diferentes misiones de imposición de la paz, verificación, estabilización, supervisión de acuerdos y ayuda humanitaria.

OTRAS ACTUACIONES.

Además de nuestra participación en las misiones de paz reseñadas, y por su especial relevancia, también procede dejar constancia de la operación de ayuda humanitaria “ALFA-CHARLIE” en Honduras y Nicaragua para paliar la catástrofe provocada por el paso del huracán “Mitch”. La operación, iniciada en noviembre de 1998, tuvo una duración de tres meses y consistió en proporcionar asistencia médica e infraestructuras para rehabilitar las vías de comunicación que habían sido inutilizadas por el huracán.

En otro orden de cosas, España ha estado tradicionalmente involucrada con carácter permanente en actividades directa o indirectamente relacionadas con la seguridad del subcontinente americano. En coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Defensa establece Protocolos de Colaboración con terceros países con los que no mantiene una relación estructurada al amparo de Tratados Internacionales de Seguridad. Actualmente está en vigor el Protocolo con la República Dominicana y en fase final de negociación con Guatemala y Nicaragua. También en la zona existen con Méjico, Cuba, Venezuela y Colombia. Su alcance se limita actualmente a países de tradición hispana y por eso las relaciones con Haití han sido casi inexistentes en el ámbito de defensa y seguridad.

Por su propia naturaleza, estos Protocolos tienen un alcance limitado. En primer lugar se reducen casi exclusivamente al ámbito del Ministerio de Defensa que es quien los promueve, y en segundo lugar porque caen fuera de la esfera de las grandes estrategias. Su objetivo es afianzar las buenas relaciones entre fuerzas armadas, mediante procedimientos de intercambio de información, transparencia, colaboración en el adiestramiento y formación, acuerdos comerciales de armamento y participación en ejercicios militares. A través de las actividades desarrolladas al amparo de estos Protocolos, España ha colaborado en muchos casos a la transformación de las fuerzas armadas de estos países, no sólo en el aspecto puramente técnico, sino también en la transición a la “democratización” de las fuerzas armadas que algunos países han necesitado y que no ha sido siempre tarea fácil.

Creemos que todavía se puede y se debe progresar más en este sendero porque España tiene mucho que aportar a la seguridad de Iberoamérica y no debe renunciar a su papel de puente natural entre el Viejo y el Nuevo Continente. Para ello se deberían intensificar las relaciones institucionales e incluso empezar a trabajar en mecanismos de consulta y elevar la cooperación a niveles político-estratégicos. La cooperación coyuntural y hasta la participación en las Cumbres Iberoamericanas pueden acabar siendo meros acontecimientos simbólicos de gran visibilidad pero poco operativos sino reflejan un entramado estable de interrelación como sí está sucediendo en las relaciones comerciales, donde España ha apostado seriamente por la región con inversiones millonarias, como lo demuestra el control del 40% del sector bancario.

En este sentido, se ha comenzado a hablar de la Fuerza de Operaciones de Paz Iberoamericana. Se trata de una iniciativa prometedora, que prueba la apuesta de estos países por

una verdadera política regional de integración en materia de seguridad y defensa. Integración con la que ya soñara Simón Bolívar en 1826 cuando convocó el Congreso de Panamá con el deseo de crear la Gran Confederación Iberoamericana. El sueño bolivariano incluía la creación de un “*ejército mantenido por la Confederación independiente de las partes constitutivas*” de 60.000 hombres y una marina permanente iberoamericana y en el Tratado (que no llegó a ratificarse) ya se hablaba de un “*pacto perpetuo de amistad firme e invariable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las partes*”. No se le puede reprochar el fracaso entonces de sus aspiraciones, pues ni la Sociedad de Naciones, ni después la propia Organización de las Naciones Unidas, ni tan siquiera la Unión Europea casi dos siglos después han sido capaces de materializar esa misma ambición. Curiosamente el actual *Headline Goal* de la UE tiene semejanzas, salvando las distancias, con aquel ejército confederado de 60.000 hombres que proponía Bolívar. No cabe duda de que si la iniciativa de la Fuerza de Operaciones de Paz Iberoamericana llega a buen término será un buen cimiento sobre el que asentar las bases de una política de seguridad integrada a la que aspiran los países de la zona; y España debe plantearse la conveniencia de su participación en la misma como parte integrante de su política exterior de seguridad y defensa. La Directiva de Defensa Nacional desde luego invita a ello, y la respuesta española a la petición de Brasil y Chile de nuestra participación en MINUSTAH puede interpretarse como un signo de querer adquirir mayores compromisos con la otra orilla del Atlántico.

La pertenencia de España a la OTAN y a la UE es una fuente muy valiosa de experiencia en el marco de la seguridad, no sólo desde el punto de vista militar, sino también de mecanismos de gestión de crisis y consulta política. Se debería hacer un mayor esfuerzo por parte española para transmitir esa experiencia que ayude a consolidar y fortalecer los instrumentos autóctonos de la región Iberoamericana. Desde un punto de vista abstracto, se podría incluso llegar a decir que Iberoamérica nos lleva la delantera en materia de tratados de seguridad y defensa, no sólo por haber sido pionera, como ya se ha visto, en la concepción de un ejército supranacional, sino porque la evolución posterior ha producido unos tratados internacionales cuyo “texto” es comparable a la defensa colectiva de la misma OTAN o la cláusula de ayuda mutua de la propuesta Constitución Europea. Pero es más, los países de Centroamérica son un ejemplo para la superación del concepto clásico de seguridad, entendida ésta como seguridad estatal, y avanza hacia una llamada “seguridad democrática”(104) recogida en el Tratado-Marco de Seguridad

(104) En Europa se comienza a impulsar el concepto de “seguridad democrática” en la cumbre de Viena de octubre de 1993.

Democrática en Centroamérica suscrito en 1995. Este concepto comienza a elaborarse en Hispanoamérica a finales de los años 80 como alternativa a la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, donde predomina el bienestar social e “individual” sobre el Estado y las instituciones. (105)

Se ha resaltado la palabra “texto” para significar que la eficacia de un Tratado Internacional no emana de su texto sino de la voluntad política de las partes contratantes. Es un problema de credibilidad, y la guerra de las Malvinas fue un ejemplo significativo del superior valor pragmático del pacto no-escrito entre Estados Unidos y su incondicional aliado británico, frente al “texto” del vigente Tratado Interamericano de Ayuda Reciproca (TIAR) que resultó poco menos que papel mojado para la aislada Argentina. Así pues, la praxis demuestra una mayor cohesión y “practicidad” de los Tratados occidentales de seguridad y defensa respecto a los correspondientes iberoamericanos a pesar de la casi coincidencia de sus textos, y es ahí donde España puede jugar su papel de puente aportando la experiencia europea y transatlántica de los instrumentos complementarios, económicos, políticos y militares, necesarios para reforzar la cohesión establecida en los tratados y dotarlos de la imprescindible credibilidad.

EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES.

Antes de centrarnos en MINUSTAH, y para poder enfocar adecuadamente la actual misión española en Haití es preciso partir del hecho de que existe una diferencia esencial entre esta misión de paz y las que le han precedido en Centroamérica, que se han reseñado en los antecedentes. MINUSTAH es la primera participación española en Centroamérica con un mandato de Naciones Unidas que, a diferencia de los anteriores, se ejecuta al amparo del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que ya da una idea de la complejidad de la misión debida a la precaria situación de seguridad en el país.

Efectivamente, las anteriores misiones partían de una situación muy diferente tanto en el aspecto político-institucional como en lo que a la seguridad se refiere, no sólo por el diferente grado de violencia presente en la zona, sino más bien por la diferente esencia del conflicto mismo y por la situación institucional del país intervenido. Sin querer entrar ahora en el análisis

(105) Muy interesante resulta el análisis detallado de este Tratado-Marco en el estudio de Irene Rodríguez Manzano recientemente publicado en Monografías del CESEDEN nº 73. Ministerio de Defensa, Madrid octubre 2004.

de la tipología de las operaciones de paz, que no es el objeto de este trabajo, sí es necesario apuntar que tanto las primeras misiones en África como las de Centroamérica, a pesar de su relativa complejidad, se pueden considerar más próximas a las “misiones de paz tradicionales”. Se trata de misiones en las que se actuaba en un país en el que, a pesar de existir un conflicto sin resolver, había cierta voluntad política de las partes, pero sobre todo un Estado con medios institucionales suficientes para velar por la seguridad de las fuerzas de Naciones Unidas presentes en el terreno, aunque no por ello dejaron de aportarse fuerzas de seguridad propias de NNUU. Así pues, había unas partes en conflicto suficientemente diferenciadas e identificables, que solicitaban y consentían la intervención internacional y que de algún modo podían garantizar la seguridad física de los cascos azules; por todo ello la intervención de la ONU se hacía todavía al amparo de los procedimientos establecidos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas; aunque sería más preciso decir que eran operaciones del “Capítulo VI y medio” como ingeniosamente las llamaba el que fue Secretario General de las NNUU Dag Hammarskjöld y que se han venido considerando hasta ahora como operaciones “complejas”.

Pero como decíamos, el grado de complejidad de MINUSTAH la sitúa en otro grado superior de intervención, complejidad que repercute en el proceso de decidir la participación, pero especialmente en el planeamiento y ejecución de la misión. Sin lugar a dudas se trata de una imposición de la paz, coercitiva y por lo tanto bajo el paraguas del Capítulo VII. Analicemos entonces en dónde radican las diferencias que hacen de esta misión un caso aparte.

Conscientes de que es una artificialidad intentar reducir en simples comparaciones los parámetros que enmarcan cada operación de paz, pues cada una de ellas tiene sus peculiaridades que la hacen única, creemos que, no obstante, puede ser útil en este caso, aunque sólo sea a efectos académicos, resaltar unos referentes claves. Son dos los aspectos que interesa destacar para apreciar la diferencia. En primer lugar la situación política, tanto nacional como internacional, en segundo lugar el aspecto militar y policial o de estricta seguridad.

En el marco político, y tomando como ejemplo el caso de Centroamérica, el punto de partida era esencialmente distinto. Los países centroamericanos habían sufrido verdaderas guerras civiles durante lustros, en las que estaban en juego además los intereses geopolíticos y estratégicos característicos de la Guerra Fría (el tristemente famoso patio trasero de Estados Unidos). Desde la revolución cubana, el intervencionismo en la zona se había convertido en habitual moneda de cambio en la confrontación este-oeste y había enrarecido el ambiente de tal

modo que quedó muy difuminada la línea divisoria entre los asuntos internos y la injerencia exterior. Los continuos vaivenes de una política exterior norteamericana más bien errática (106) favorecieron la escalada de violencia en aquellos países, hasta desembocar en una permanente situación de guerra. Pero hubo, y esto es lo que queremos resaltar, una seria reacción de la comunidad regional que fue la clave de la resolución del conflicto. El papel de la ONU fue secundario, aunque necesario también. Lo que sacó a Centroamérica de su estado de postración fue el proceso político que se inició en 1983 con el impulso del Grupo de Contadora, que sería luego el Grupo de los 8, y que allanó el camino para iniciar el Proceso de Esquipulas, que culmina finalmente en 1987 con el Acuerdo de Guatemala que pone fin a la guerra.

Fue la voluntad política decidida de los países de la región la que permitió que se alcanzase un definitivo alto el fuego, primero en Nicaragua en 1990, y luego en El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La intervención internacional, a través de las Naciones Unidas, se produce a posteriori para verificar y asegurar el cumplimiento del cese de hostilidades. Esto no significa que la tarea de los observadores y de las fuerzas enviadas fuese fácil, pero nada tiene que ver con el caso haitiano. El pobre Haití, pobre en el sentido más estricto de la palabra, ha sido, al contrario, abandonado a su suerte por sus vecinos. La comunidad de Estados Americanos (OEA y CARICOM principalmente) y la comunidad internacional en general han prestado solamente atención puntual *in extremis* como lo demuestra el actual estado de coma en que se encuentra el país. Estado al que se ha llegado ante la pasividad de una comunidad internacional atrapada en un peligroso círculo vicioso: nadie se involucra porque no se ve una salida fácil, y la evolución no es posible sin que se involucre la comunidad internacional.

En cuanto a la seguridad se refiere, consecuencia y causa a la vez de lo anterior es que la situación de caos e inseguridad en el país es muy superior a la que tenían que hacer frente en las misiones antes referidas. Por un lado, en Haití no hay partes tan claramente identificadas, las facciones y grupos incontrolados se cuentan por docenas; la corrupción alcanza cotas insospechadas y afecta a todos los estamentos sociales; la justicia ha devenido en “justicia haitiana” que es un eufemismo del bíblico “ojo por ojo”; la delincuencia se ha convertido en necesaria para comer y el crimen organizado va en aumento, el tráfico de drogas y armas es incesante y facilitado por la permeabilidad de las fronteras; en fin, los secuestros por rescate se

(106) Así lo reconocía el propio presidente Richard Nixon: “*la política de Estados Unidos hacia América Latina desde la Segunda Guerra Mundial si bien ha estado llena de buenas intenciones ha resultado inadecuada, inepta, y lo peor de todo, ha sido prolija en caprichosas arrancadas y paradas*”. Su libro *La verdadera Paz. Una estrategia para Occidente*. Planeta, Madrid, 1983.

producen a razón de 4 al día (según estimación de NNUU en el pasado mes de abril). La situación se hace insostenible cuando, para hacer frente a tanta barbarie, sólo se cuenta con una Policía Nacional de Haití (PNH) muy politizada, ineficaz y sospechosa de corrupción, que cuenta con menos de 2500 efectivos para una población de ocho millones y medio (lo que equivale a un agente por cada 3.300 ciudadanos) (107) y que carece de los medios adecuados; a lo que hay que unir la inexistencia de fuerzas armadas desde que fueron disueltas por el propio Aristide en 1994.

Así las cosas, la intervención de las Naciones Unidas en Haití era un caso de necesidad imperiosa, una *ultima ratio* ante el desastre que algunos califican de “más grave que el de la región sudanesa de Darfur” (108). No se trata pues ahora de culminar un proceso político exitoso con la aquiescencia de las partes como sucedía en las que, al amparo del capítulo VI, se pueden considerar “misiones de paz tradicionales”. Las misiones actuales, y entre ellas especialmente la de Haití, son misiones mucho más complejas.

Un tercer aspecto colateral y técnico, pero que también supone una gran diferencia entre la presencia de observadores y el envío de un contingente militar, es el esfuerzo logístico exigido. En el primero de los casos, el apoyo logístico requerido es mínimo y se reduce casi a un problema administrativo. El apoyo logístico que se necesita para desplegar y sostener un batallón (especialmente cuando el país de destino no tiene la infraestructura necesaria, como en Haití) es, en cambio, una tarea compleja y muy costosa para la logística militar, en su planeamiento y en la ejecución.

Del examen precedente se puede extraer una importante conclusión: los antecedentes de la participación española en Centroamérica son sólo eso, antecedentes; no se pueden calificar de precedentes de nuestra participación en Haití, que es del todo peculiar. Por un lado, en el caso haitiano no se da la vinculación cultural que existía con los países del istmo centroamericano. Por otro lado, la participación se produce ahora en otro orden de magnitudes al enviar una unidad militar operativa para cumplir un mandato de imposición de la paz con el recurso a la fuerza.

Las misiones complejas.

(107) Datos de agosto de 2004 obtenidos de las Directrices para MINUSTAH emitidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – Servicio de Generación de Fuerzas de las NNUU.

(108) Palabras de Jean-Marie Guehenno, Subsecretario general para Operaciones de Paz de las NNUU, citado por Meter Heinlein en *Voice of America*, 28 de junio de 2005.

Así como las misiones de paz auspiciadas por Naciones Unidas que se han desarrollado bajo el paraguas del capítulo VI se pueden considerar en términos generales como exitosas, no se puede decir lo mismo de las que exigen la imposición de la paz con el recurso a la fuerza autorizado por el capítulo VII de la Carta (109). La experiencia muestra que ese tipo de misiones, por su inherente complejidad tienden a prolongarse en el tiempo con la esperanza de alcanzar unos resultados que casi siempre son muy limitados y por lo tanto débiles, perentorios e insuficientes para la consolidación de la paz. Preocupado por una ineficacia que se estaba convirtiendo en crónica y hacía peligrar la credibilidad de las operaciones de paz, el Secretario General de las Naciones Unidas emprendió una profunda reforma y para ello encargó a un grupo de expertos, liderados por el embajador Brahimi, que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. El informe del grupo de expertos se presentó durante la Cumbre del Milenio y aglutina las lecciones aprendidas en las misiones ejecutadas hasta la fecha haciendo un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los elementos que conforman la decisión, el planeamiento y la ejecución de una operación de paz. Presenta soluciones y recomendaciones concretas para cada una de las disfunciones detectadas y la mayor parte de ellas han sido ya incorporadas a los procedimientos y organización de las operaciones o están en proceso de implementación. Una de ellas es, precisamente, el cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley, que ya se ha puesto en práctica en el diseño de MINUSTAH.

A pesar de la reforma en marcha, la participación en este tipo de misiones supone un gran esfuerzo humano y de infraestructura y para los países occidentales también un coste económico elevado pues la asignación de las Naciones Unidas no es suficiente para sufragar el estándar de vida de sus fuerzas armadas. No ocurre lo mismo con los países más modestos, a los que su participación les puede ser rentable, pues no sólo no tienen que suplementar las asignaciones de Naciones Unidas sino que además pueden beneficiarse del sistema de amortización del material militar empleado. Algo parecido sucede también con el balance político de la participación; la participación prolongada en una misión que no evoluciona rápidamente, que no ve resultados a corto plazo, produce un desgaste proporcionalmente mayor en los países occidentales que en los más modestos. A todo esto hay que añadir que países como Estados Unidos o Francia tienen serias restricciones a que sus fuerzas armadas operen bajo un mando militar extranjero. Por estos motivos no es común ver fuerzas armadas de los países grandes en este tipo de misiones y sí en

(109) La misión de Naciones Unidas en la crisis de los Balcanes, UNPROFOR, tras cuatro años de presencia tuvo que ser sustituida en 1996 por la IFOR, fuerza de implementación de la OTAN.

cambio son habituales las de los países con fuerzas armadas reducidas y con responsabilidades internacionales muy limitadas.

La posición española en este aspecto es un tanto ecléctica. Inicialmente la participación española en operaciones de paz de NNUU fue numerosa en el ámbito de los observadores militares y aportó una valiosa experiencia a nuestras fuerzas armadas que empezaban a salir al exterior. Una vez superada esa primera fase que podríamos llamar de familiarización, se comenzó a participar (coincidiendo con la profesionalización de la tropa) con unidades militares en operaciones cada vez más complejas. Pero sobre todo a raíz del conflicto de los Balcanes, nuestra participación exterior se ha ido decantando hacía operaciones lideradas por la OTAN o la UE y dirigidas por tanto a las zonas de interés de ambas organizaciones, llegando hasta los lejanos Irak y Afganistán. Esta evolución podría hacer pensar que la orientación del esfuerzo del despliegue de unidades militares se iba a centrar en esas organizaciones, dejando que otros países, ajenos a ellas, centraran su actividad en las operaciones de NNUU. La participación española en MINUSTAH parece desmentir esta tendencia, si bien es verdad, que ésta se pueda deber a otros condicionantes puntuales que hayan influido en la decisión española y sólo sea entonces la excepción de la regla.

PARTICIPACION ESPAÑOLA EN HAITÍ.

Habiendo ya contextualizado la situación general con sus antecedentes, en este epígrafe desarrollaremos la participación del contingente militar español en MINUSTAH, analizando el proceso de la decisión, el planeamiento y la ejecución de la misma.

La decisión.

En el plano internacional, ya en enero de 2004, durante la celebración de la Cumbre Americana, una delegación conjunta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentaron al presidente Aristide una demanda de medidas urgentes relativas al orden público, el desarme y la reorganización policial (110). Ante el

(110) El llamado Plan de Acción Previo seguido del plan de aplicación, ya analizado en los capítulos precedentes y que tras ser aprobado por el propio Aristide, fue inmediatamente rechazado por la oposición. Según informe del departamento de estado de los Estados Unidos disponible en www.state.gov/r/pa/e/ei/bgn/1982.htm

deterioro progresivo de la situación, el 2 de febrero el Consejo Permanente de la OEA requirió al Consejo de Seguridad de NNUU que “tomase todas las necesarias y apropiadas urgentes medidas para afrontar el deterioro de la situación en Haití” (111). Tres días más tarde se produjo el exilio del presidente en un avión fletado por los Estados Unidos y el recién investido presidente interino Boniface Alexandre solicita urgentemente, a través de su Representante Permanente en la ONU, la intervención internacional y autoriza la entrada de tropas en el país, que es aprobada por la ya conocida resolución 1529 del Consejo de Seguridad del 29 de febrero.

En la Fuerza Multinacional Provisional que se crea al amparo de esa resolución, y que inició de inmediato el despliegue de hasta 3600 efectivos, participan fuerzas armadas de Estados Unidos, Francia, Canadá (miembros del Grupo de los Seis, promotor del Plan de aplicación) y Chile. Es importante llamar la atención acerca del protagonismo militar que adquieren en estos primeros momentos tanto Estados Unidos como Francia que habían desempeñado papeles muy destacados en el desenlace final de la crisis ya que habían impedido cualquier iniciativa del Consejo de Seguridad para mantener a Aristide en el poder. Tanto es así que el propio CARICOM ha acusado a Estados Unidos de haber transgredido sus obligaciones emanadas de la Carta Democrática Inter-Americana al haber permitido la destitución por la fuerza de un presidente democráticamente elegido (112). Muchos se preguntarán el porqué de la retirada de sus fuerzas tras la participación en la Fuerza Provisional. ¿No era más lógica y consecuente su continuidad en la fuerza de estabilización de MINUSTAH como hiciera Chile? Las razones de la participación inicial de Chile, y la posterior de Brasil y Argentina, hay que buscarlas, entre otras, en la tradicional lucha que mantienen estos países por hacerse con el liderazgo del subcontinente americano, lo que justifica su compromiso a largo plazo; pero Francia y Estados Unidos, que tienen intereses más globales que regionales, tienen establecido como doctrina que sus fuerzas armadas no se ponen bajo un mando militar extranjero en misiones de paz de las Naciones Unidas. Esta misma estrategia practican habitualmente el Reino Unido y Alemania. Esto no quiere decir que ni Estados Unidos ni Francia se hayan desentendido de Haití, ambos países hacen cuantiosas aportaciones monetarias tanto directamente, como a través de la Conferencia de Donantes y despliegan gran actividad diplomática. Estados Unidos por su parte, también está trabajando en la reforma de la PNH de forma bilateral con el Gobierno provisional. Pero involucrar sus fuerzas armadas sobre el terreno es harina de otro costal, y Estados Unidos

(111) Resolución OEA/Ser.G CP/RES. 862 (1401/04) de 26 de febrero, 2004.

(112) Informe acerca de la MINUSTAH : “*Keeping the Peace in Haiti?*” realizado por el Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge y el Centro de Justicia Global, Rio de Janeiro y São Paulo, Brasil. Marzo 2005. Pag.9 . En adelante será referido como *Keeping the Peace in Haiti?*.

sólo lo hace habitualmente en operaciones nacionales, multinacionales y de la OTAN donde no tenga que ceder el mando de sus tropas.

La rápida intervención de los Estados Unidos también se justifica en este caso por su preocupación ante la amenaza de contingentes masivos de desplazados que pudieran abandonar el país centroamericano con destino a sus costas. De hecho, es significativo que la Resolución 1529 cuando determina que la situación constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional sólo mencione expresamente el riesgo de “*el flujo de personas hacía otros países de la sub-región*”.

A España, que no había participado en la Fuerza Provisional ni en la Fuerza de Estabilización (MINUSTAH) que relevó a aquella el 1 de junio de 2004, le piden su participación Chile y Brasil que lidera la misión. A mediados de junio, durante la tercera Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe que se celebra en México, el presidente Rodríguez Zapatero anuncia su deseo de enviar tropas a Haití formando parte de la misión de Naciones Unidas. El 21 de julio se recibe la invitación formal de la ONU para nuestra participación.

Se inicia así el proceso formal de la decisión en el que el participan decisivamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el de Defensa, a los que corresponde, tras la valoración política y militar, presentar conjuntamente la propuesta de participación al Gobierno. Esta propuesta incluye las condiciones generales de la misma y una previsión de la entidad de la fuerza a desplegar y su financiación. En este caso particular se introdujo un nuevo elemento que hizo dilatarse el proceso de la decisión, la participación conjunta solicitada por Marruecos a España. Tras las correspondientes consultas y negociaciones que resultaron más ágiles de lo que se preveía, finalmente el 10 de septiembre el Consejo de Ministros acordó el envío de un Batallón de Infantería de Marina de 200 efectivos al que se le uniría una Compañía del Ejército marroquí.

Planeamiento y despliegue.

Decidida ya la participación española en el componente militar (ya se estaba participando en el político-financiero y el civil) arranca el proceso de planeamiento. La larga experiencia española en operaciones de paz ha facilitado el diseño de un depurado proceso de planeamiento

que comienza con la Directiva del Ministro de Defensa, emitida el 16 de septiembre, que autoriza la participación de una fuerza de Infantería de Marina y contiene los elementos necesarios para que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) desarrolle el planeamiento militar de la operación. El proceso no es estrictamente lineal sino que a lo largo del mismo se mantiene una recurrente interacción entre el nivel político y el militar hasta la conclusión del plan de operaciones.

Aunque el Acuerdo del Consejo de Ministros no se emite hasta el 10 de septiembre autorizando un despliegue máximo de 200 efectivos, el 30 de julio ya había ordenado el JEMAD comenzar el alistamiento de la fuerza y un reconocimiento previo de la zona como medidas preparatorias del planeamiento. A finales de agosto tiene lugar en Madrid una reunión de coordinación con representantes del Ministerio de Defensa de Marruecos, que había solicitado integrarse en el contingente español. A mediados de septiembre se destaca un equipo de reconocimiento a Haití para coordinar el despliegue con las autoridades de MINUSTAH y para seleccionar posible enclaves para el asentamiento del contingente Hispano-Marroquí. El día 27, el JEMAD emitió la correspondiente Directiva de Planeamiento para sus mandos subordinados. Dado el carácter confidencial de la Directiva no es posible desvelar detalles, pero contenía, entre otros, los siguientes elementos de la Operación bautizada con el nombre de “Mar Caribe”:

- Misión: “Contribuir al establecimiento de un entorno seguro y estable en HAITI y facilitar asistencia humanitaria mediante despliegue de Unidades militares integradas en MINUSTAH”
- Situación y evolución previsible
- Factores condicionantes
- Descripción de la zona de operaciones
- Estructura y composición de la fuerza: Un Batallón Hispano – Marroquí Tipo III (113)
- Reglas de enfrentamiento (ROEs)
- Relaciones de mando: El mando del Batallón correspondería a un oficial español y el contingente marroquí (de 164 efectivos de su Ejército de Tierra y Gendarmería) estaría bajo Control Táctico de éste.
- Normas de organización.

(113) Las características y capacidades de este tipo de Batallón se pueden consultar en el documento de Directrices, nota supra 9.

- Logística y apoyos.
- Previsión de relevos: Cada 4 meses.
- Acciones complementarias y de control.

Otro documento esencial para el planeamiento es el que emite el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NNUU donde se contienen las directrices para los países que aporten unidades militares y las Reglas de Enfrentamiento generales para la misión.

Con el acopio del material necesario y el adiestramiento específico de la fuerza se dio por concluida la fase preparatoria y la Orden de Despliegue del Comandante del Mando Operativo Conjunto del JEMAD da comienzo a la fase de despliegue. Según lo planeado, el día 15 de octubre zarpa de la Base Naval de Rota el buque de asalto anfibio “Castilla” con la Fuerza Expedicionaria de Infantería de Marina al mando de un Coronel, denominada FIMEX-H-I, y formada sobre la base del Segundo Batallón de Desembarco y del Grupo de Apoyo de Servicios de Combate de la Brigada de Infantería de Marina con base en San Fernando, Cádiz. A la llegada del “Castilla” a la isla, el día 26 de octubre, se descarga el material de ingenieros desde la mar por medio de embarcaciones a Fort Liberte. Dos días más tarde comienza la descarga en el puerto de Cap Haitien del material y de un Trozo Avanzado de personal que se instala en la base provisional del Fuerte de Saint Joseph. Durante los días 1 y 2 de noviembre finaliza la descarga de todo el contingente e inmediatamente se comienza a realizar patrullas con los componentes del contingente chileno al que se iba a relevar en la zona. Finalmente, el día 7 se incorpora la agrupación marroquí, de 164 militares y gendarmes, a su llegada a Cap Haitien.

Durante ocho días se continua la familiarización con la zona de responsabilidad, se prepara la integración de la unidad marroquí y se gestiona el traspaso de funciones entre Chile y España, hasta que el 10 de noviembre se alcanza la Plena Capacidad Operativa y se produce la transferencia de autoridad sobre la fuerza del JEMAD al *Force Commander* de la MINUSTAH, el Teniente General Augusto Heleno Ribero del ejército de Brasil. España asume total responsabilidad de la zona asignada, comienza la fase de ejecución de la misión.

En opinión de los participantes en la operación, el planeamiento militar de la misma fue expedito y facilitó adecuadamente la ejecución solventando las preocupantes dificultades logísticas que se presentaron debido a la total falta de infraestructuras locales inherente a la situación que atraviesa el país.

Ejecución.

La zona asignada a España es el departamento Noreste del país, fronterizo con la República Dominicana, con una extensión aproximada de 2500 Km². El departamento colindante por el oeste es el asignado a Chile y por el sur el asignado a Nepal. El Cuartel General está situado en Fort Liberte y el 18 de diciembre se trasladó de su base provisional a la base permanente “Miguel de Cervantes”. Al componente marroquí se le ha asignado la parte occidental de la zona y tiene su base principal en Terrier Rouge y el puesto de mando en Fort Liberte a escasos metros de la Base Miguel de Cervantes. Se trata de un departamento muy montañoso y mal comunicado por caminos sin asfaltar, donde un camión emplea tres horas en recorrer una distancia de 20 Km. Dada la amplitud de la zona y las dificultades de desplazamiento, el día 31 de enero se estableció el destacamento permanente español “Lope de Figueroa” en la localidad de Ounaminthe, al sur de la zona de responsabilidad, en la frontera con la República Dominicana. Se eligió esta localidad de 64.000 habitantes porque su enclave facilitaba la tarea del control fronterizo y porque además en ella hay una gran concentración de ex – militares y desde allí operan también varias bandas armadas, entre ellas el grupo “Base 52”.

Para llevar a cabo la misión encomendada que está enunciada en términos muy generales, fue necesario concretar los cometidos que corresponden a la parte militar de la MINUSTAH para llevar a buen término el mandato de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad (114) en sus tres vertientes: proporcionar un clima de seguridad y estabilidad, asistencia y apoyo al proceso político y velar por el respeto de los derechos humanos.

Estos cometidos se establecieron de forma general para la MINUSTAH y de forma específica para los Batallones de infantería y son principalmente (115):

- Proporcionar seguridad en las principales ciudades y sus alrededores
- Garantizar la seguridad de los emplazamientos e instalaciones clave
- Brindar seguridad a las principales vías de comunicación

(114) Resolución del 30 de abril de 2004 que establece la MINUSTAH y que ya ha sido ampliamente comentada y extractada en los artículos precedentes de este cuaderno.

(115) Cfr. *Directrices* supra nota 9.

- Disuadir a los grupos armados y evitar enfrentamientos
- Proteger el acceso a la infraestructura humanitaria
- Apoyar a la CIVPOL y a la PNH en las tareas de desarme
- Control de pasos fronterizos
- Proteger a las personas y bienes humanitarios del país
- Garantizar la seguridad y libertad de acción del personal de NNUU
- Proteger, en la medida de lo posible, a la población civil en sus enfrentamientos.

Veamos pues cómo realiza estos cometidos el Batallón español agrupándolos en cada uno de los aspectos del mandato.

Seguridad y Estabilidad.

Es evidente que es en este campo donde se centra la principal actividad del componente militar de MINUSTAH ya que ha sido precisamente la grave situación de inseguridad y violencia que reina en el país la que ha obligado a la intervención de fuerzas militares al amparo del capítulo VII. Esto no significa que la responsabilidad del componente militar sea, en este campo, ni exclusiva ni excluyente; muy al contrario, tanto el componente militar como el civil-policial (CIVPOL) comparten responsabilidades y tareas en los tres aspectos del mandato, sin que se puedan establecer compartimentos estancos que irían en detrimento de la eficacia global de la misión. Es más, no sólo es imprescindible la actuación siempre coordinada entre los componentes de la MINUSTAH, sino que el propio mandato reitera la necesidad de coordinación de ésta tanto con el Gobierno Provisional como con la Policía autóctona, como no podría ser de otra manera.

Los colectivos que materializan la amenaza para la seguridad en la zona de responsabilidad española se pueden dividir en: bandas armadas y ex – militares (116). Aunque estrictamente la Policía (PNH) no puede considerarse una amenaza equiparable a éstos dos grupos, sí es un factor de riesgo influyente en el clima de seguridad. El riesgo de la PNH se debe a la falta de formación de sus efectivos que, desde la desbandada de febrero de 2004, han sido reclutados sin el suficiente control que garantice su preparación y su rectitud moral. Muchos de

(116) Existe además un tercer colectivo conflictivo que son los Chimeres del Lavalas, grupo muy violento y responsable de grandes disturbios pero que centra su actividad en los barrios de la capital y tiene escasas repercusión en la zona de responsabilidad española.

sus miembros son sospechosos de corrupción y se han visto involucrados en acciones donde se han empleado con excesiva violencia causando la muerte a personas inocentes, esto hace que no estén bien considerados entre la población, que prefiere la presencia de las fuerzas de MINUSTAH a la de “ los hombres de negro”, en alusión a la indumentaria que visten muchos de los miembros de la PNH.

Entre las bandas armadas se encuentran desde delincuentes comunes hasta verdaderas mafias dedicadas al contrabando de armas y drogas, pasando por exaltados políticos, y son los causantes de actos de vandalismo, pillaje, emboscadas, linchamientos, asesinatos y violaciones.

Los ex –militares son el grupo más organizado y el que representa actualmente el principal problema para la estabilidad. Su situación es muy peculiar porque aunque las fuerzas armadas fueron oficialmente disueltas por el gobierno, mientras no se reforme la Constitución haitiana siguen teniendo el respaldo constitucional y su derecho a conservar las armas. Sea como fuere, existen de facto y tienen un gran poder y ascendiente sobre gran parte de la ciudadanía, especialmente en la zona norte del país. Aunque no mantienen una organización estable a nivel nacional, sí lo hacen de forma local y regional ejerciendo labores de seguridad en la sombra como pequeños “señores de la guerra” a cambio de tasas ilegales que cobran a los campesinos. Son un elemento clave en la tarea de pacificación y el pasado mes de marzo el Comandante de la Fuerza, General Heleno, dio la orden de que se les impidiese portar armas.

Los instrumentos que emplea el batallón español para neutralizar estas amenazas y llevar a cabo los cometidos enumerados anteriormente son: las patrullas en las principales ciudades y vías de comunicación, los puntos de control y observatorios en los caminos y pasos fronterizos, las patrullas de más de 24 horas en la zona montañosa del sur que son insertadas con helicópteros y escoltas de convoyes. Todos ellos cumplen con un primer objetivo marcado por el mando, que es la disuasión por la mera presencia, en la mayoría de los casos basta con esta presencia para prevenir la violencia y no es necesario hacer uso reactivo de la fuerza, pero no olvidemos que esta disuasión sólo es efectiva cuando el potencial agresor sabe de la firme resolución de hacer uso de la fuerza cuando sea preciso, según la legitimación emanada del mandato del Consejo. La capacidad militar no es suficiente sino va acompañada de la voluntad de ser usada, ambos sumandos, capacidad y voluntad, son imprescindibles para una disuasión creíble.

Y aquí radica una de las principales críticas de algunos sectores de opinión a las operaciones de las Naciones Unidas. Estas críticas sostienen que el lastre que impide el éxito de las operaciones de paz complejas y lo que hace que las misiones se prolonguen indefinidamente sin obtener resultados palpables es, unas veces el mandato excesivamente restrictivo, y otras la débil voluntad para ejecutar un mandato adecuado (117). ¿Es esto predicable de la MINUSTAH? En nuestra opinión, el mandato es suficiente y adecuado; por lo que respecta a la voluntad de su ejecución, creemos que la MINUSTAH ha dado pruebas de firmeza en sus actuaciones y no ha dudado en hacer valer la autoridad que le confiere el mandato haciendo un uso proporcional de la fuerza cuando ha sido necesario. Aunque no ha trascendido a los medios de comunicación, la operación llevada a cabo en la madrugada del 6 de julio en la capital para capturar a “Dread” Wilme fue una acción militar contundente que prueba la firmeza de voluntad de los participantes en MINUSTAH.

Después de esta breve digresión, volvamos a los instrumentos empleados en MINUSTAH y sus resultados. Para una mejor idea de la entidad de la actividad desarrollada mencionaremos las estadísticas de la FIMEX-H-I que estuvo en misión hasta el día 11 de marzo de 2005 en que se efectuó el primer revelo con los componentes de la FIMEX-H-II que se trasladó por vía aérea desde España (118). En los cuatro meses de permanencia se realizaron 1.137 patrullas, 25 helitransportadas y 60 patrullas de seguridad de más de un día de duración y se establecieron 440 puntos de control en ciudades y vías de comunicación. Además se realizaron varias operaciones conjuntas con la CIVPOL y la PNH para registrar encalves sospechosos de almacenamiento de armas y cinco grandes despliegues denominados “Presencia Masiva” para hacer efectiva la presencia de la MINUSTAH en todas las localidades del área asignada. Por su parte, la FIMEX-H-II ha realizado 1540 patrullas (37 helitransportadas) y 520 puntos de control.

De los resultados de esta actividad se ha derivado un descenso gradual del nivel de violencia y de la inseguridad que sufre la población gracias a la mera presencia continua y a los controles aleatorios que disuaden a los transgresores. Pero también se han llevado a cabo requisas de droga y armas ilegales y varias detenciones, entre las que destaca la captura de Jean Robert, líder del grupo mafioso “Base 52”, que se llevó a cabo en una operación impecable el 27 de diciembre de 2004.

(117) Este último, es el caso de la ácida crítica que se hace en el informe *Keeping the Peace in Haiti?*

(118) En este segundo contingente se ha reforzado el componente médico con la presencia de cuatro oficiales del cuerpo de sanidad de las fuerzas armadas.

Hasta aquí lo que se refiere a la seguridad pública, la protección de la población civil y del personal de NNUU y el apoyo a la PNH para restaurar el orden público y el estado de derecho. El balance en este aspecto es positivo, se ha progresado hacía un clima de seguridad que permitiría la transición del proceso político en marcha, esta es al menos la evaluación que hace el Secretario General en su informe sobre Haití del pasado 19 de mayo (119), pero también advierte que el mencionado progreso es frágil y el inminente proceso electoral supondrá un verdadero desafío. Resta sólo referirse a los otros dos elementos del mandato para el asegurar un clima de seguridad: la reestructuración de la PNH y la asistencia al programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). El primero de ellos corresponde más a la parte civil de la misión, se han creado células de investigación conjuntas entre CIVPOL y la PNH y todas sus acciones son coordinadas, pero la reforma de la PNH es lenta y esto preocupa al Consejo de Seguridad que en su última resolución (120) “urge” al gobierno provisional a llevar a cabo la necesaria reforma de la PNH para acabar con la impunidad y asegurar el respeto a la ley. Las relaciones de la PNH con las autoridades locales son casi inexistentes, y una de los apoyos que ha dado la FIMEX-H en su zona ha sido el hacer de intermediario y forzar a ambas partes al dialogo y la negociación.

Pero sin lugar a dudas, lo más preocupante y delicado es el estancamiento del programa DDR. El desarme total y sostenido de todos los grupos armados, incluidos las mujeres y los niños asociados a estos grupos, y el control de armas son esenciales para afianzar los logros obtenidos en la pacificación del país. Como habíamos adelantado, es aquí donde entra en juego el delicado status de los ex - militares que se quedaron con las armas del ejército tras su disolución y la propia constitución protege su derecho a portar armas. El desarrollo urgente de ese programa DDR era responsabilidad del gobierno provisional, y el mandato de la MINUSTAH sólo incluye “la asistencia” al mismo, particularmente a la PNH. Desgraciadamente, había pasado casi un año desde aquel mandato sin que se hubiesen adoptado medidas efectivas al respecto. La pasividad de las autoridades nacionales no se ha visto compensada por una acción decidida de la MINUSTAH y esto ha sido duramente criticado en el, ya aludido, informe *Keeping the Peace in Haiti?* que acusa a la MINUSTAH de falta de voluntad y compromiso. En el sector español se ha dado especial importancia al control de los ex – militares desde el comienzo de nuestra presencia en Haití. Se ha dialogado permanentemente con ellos y se ha levantado un censo de 463 ex - militares, pero las relaciones no siempre han sido lo

(119) Documento S/2005/313 de la Secretaria General.

(120) Resolución 1608/2005 de 22 de junio en la que se extiende por seis meses más el mandato de MINUSTAH que expiraba el día 24 junio.

fluidas que debieran ser debido a la burocratización de las autoridades civiles de MINUSTAH en la capital. La coordinación entre los distintos componentes de MINUSTAH, que no era muy buena al principio, ha ido mejorando con el progreso de la misión.

A partir de marzo de este año se ha comenzado a requisar sus armas, no sin ciertas tensiones, lo que representa un significativo avance en el programa DDR por el que el consejo de Seguridad se felicita en su resolución 1608/2005 y urge al gobierno provisional a acelerar la ejecución del desarme total. El propio Consejo de Seguridad ha impulsado esta iniciativa en la visita de tres días que una comisión presidida por el embajador brasileño Sardenberg realizó al país el pasado mes de abril y al que le acompañó también un equipo del consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Ordenado el desarme de los ex – militares había que proceder a su puesta en práctica. Como era de prever, la tarea no iba a ser sencilla pues la constitución seguía amparando su derecho y no estaban dispuestos a entregar sus armas sin más; habría que negociar el desarme. Dada la regionalización de los grupos de ex – militares, la MINUSTAH en su conjunto no es capaz de una negociación a nivel nacional y el éxito depende casi exclusivamente de la capacidad negociadora de los mandos militares en cada una de las áreas de responsabilidad de cada batallón. En el caso español, se intensificó el dialogo, que ya era fluido, con su líder en la zona, Sanselot Thelusman. La negociación no estuvo exenta de incidentes, pero gracias a la habilidad negociadora de los mandos españoles se logró finalmente el acuerdo para la entrega pacífica de sus armas. (121)

Se ha creado recientemente una Célula Conjunta de Análisis de Misión para una mejor coordinación, recopilación e intercambio de la información disponible entre los componentes militar, civil y policial de la MINUSTAH que resuelva las deficiencias sufridas hasta ahora. Este tipo de iniciativas se hacen eco de las mencionadas recomendaciones contenidas en el “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz”.

Proceso político.

El protagonismo de este aspecto corresponde al componente civil de la misión y el papel del componente militar es dar apoyo y seguridad aunque el batallón español también desarrolla una importante labor a través de su célula de relaciones cívico militares (CIMIC). A través de la

(121) Parte del acuerdo consistió en un programa de inversión regional de 30.000 \$ que el comandante del batallón español FIMEX-H-II había conseguido personalmente del director del programa DRR .

actividad CIMIC se ayuda a la reconciliación entre facciones y autoridades, se colabora con el Dialogo Nacional puesto en marcha desde el 7 de abril, y se asiste al Gobierno Provisional en la extensión de la autoridad estatal en todo el territorio. Pero la principal actividad está siendo actualmente la preparación de los próximos comicios que comienzan el 9 de octubre con las elecciones municipales y posteriormente las legislativas y presidenciales el 13 de noviembre, estando programada la segunda vuelta de las presidenciales el 18 de diciembre.

En la esfera internacional la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene un especial protagonismo en el apoyo al proceso electoral. La Misión Especial para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití de la OEA tiene asignado el cometido “*de asistir al Consejo Electoral Provisional en la preparación, organización y supervisión de las elecciones y de la proclamación de los resultados en cooperación con la MINUSTAH*” (122). Según este mandato, la OEA y la ONU firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU) para esta cooperación y se creó en Port-au-Prince el Programa de la OEA para la Asistencia Técnica Electoral en Haití asumiendo la responsabilidad de asistir al Consejo Electoral Provisional en la inscripción de electores. Esta tarea comenzó el 25 de abril en la ciudad de Gonaives y debería haberse concluido el 9 de agosto de acuerdo con la legislación electoral, pero debido a la lenta progresión de las inscripciones el plazo ha tenido que prorrogarse hasta el 15 de septiembre con la previsión (muy optimista) de alcanzar al menos la cifra de 3,5 millones de inscripciones de un electorado de 4,5 millones (123). El presupuesto asignado al proceso electoral ha sido incrementado de 44 a 61 millones de dólares y la Unión Europea ha hecho una aportación de 10 millones de euros.

La aportación principal del componente militar español a este proceso consiste en proporcionar la seguridad necesaria a las oficinas oficiales de inscripción habilitadas en nuestra área de responsabilidad. Generalmente se trata de operaciones de vigilancia coordinadas con la CIVPOL y con la propia PNH y de operaciones de apoyo logístico cuando se requiere.

Ante la inminencia de las elecciones y en previsión de un incremento de la tensión a medida que se acerquen las fechas electorales, el Secretario General de NNUU solicitó al Consejo de Seguridad, en su informe del 19 de mayo, una extensión de la misión por un año y un

(122) Párrafo 2 de la Resolución AG/RES 2085 (XXXIV-O/04) de la OEA de 8 de junio de 2004.

(123) Una evaluación detallada del proceso de inscripción puede encontrarse en el informe trimestral del Secretario General de la OEA sobre la situación en Haití, el último publicado es el CP/ doc 4037/05 de 18 de mayo. A finales de julio sólo se habían inscrito un millón de electores (que representa el 22% del electorado) lo que da una idea de la dificultad del proceso y del escaso interés de la ciudadanía.

incremento de 750 tropas militares y 275 policías. El Consejo de Seguridad sólo ha prorrogado la misión por otros 6 meses y sí ha aprobado el incremento temporal de MINUSTAH solicitado, hasta alcanzar un total de 7.500 militares y 1.897 policías durante el proceso electoral, tras el cual volverá a decrecer paulatinamente el número de efectivos. Pero el Consejo de Seguridad, consciente de la fragilidad de la mejora de la situación de seguridad actual y de la trascendencia para la estabilidad futura que tienen las elecciones, sabe que un incremento de las fuerzas militares y policiales sólo servirá para crear un espejismo de inestable seguridad si esas medidas no van acompañadas de otras de carácter económico. Por eso, el Consejo ha hecho un nuevo llamamiento a la comunidad internacional para que se acelere el desembolso de la ayuda económica prometida en las Conferencias de Donantes, sin la cual es imposible consolidar el progreso democrático por mucha seguridad que aporten los miles de militares y policías presentes. Así mismo, invita a las instituciones de Bretón Woods a analizar el mantenimiento de la deuda exterior y la posible aplicación de la iniciativa Países Pobres Elevadamente Endeudados al caso de Haití. (124)

Derechos Humanos.

En este tercer y último pilar del mandato de la MINUSTAH también tiene el componente militar tareas asignadas. Por un lado colabora con las autoridades civiles en la prevención y persecución de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por cualquiera de los grupos presentes en el conflicto. Esta es una tarea también muy complicada porque, como se ha dicho, la PNH se ha visto involucrada en episodios de violación de derechos humanos y el sistema judicial está también bajo sospecha de politización y abuso de poder. El Gobierno Provisional tampoco está siendo muy diligente en la investigación de los abusos y las organizaciones internacionales de derechos humanos no cesan de denunciar la precaria situación de las víctimas. Uno de los problemas que más preocupa a la comunidad internacional es el de las encarcelaciones prolongadas más allá de lo permitido legalmente. Bajo apariencia actuar en defensa del orden público, es habitual utilizar las detenciones como herramienta política contra los adversarios; el caso del ex Primer Ministro Yvon Neptune, que fue encarcelado en junio de 2004, es uno de los que ha acaparado la atención de la comunidad internacional y ha requerido la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

(124) Cfr. Resolución del Consejo de Seguridad 1608 (supra nota 22)

Se puede destacar la iniciativa del batallón español que ha establecido estrechas relaciones con las agencias de Naciones Unidas que se dedican a este campo de actividad, como son *Civil Affairs* y *Human Rights*, a las que se les está prestando asistencia y apoyo cuando lo requieren.

Pero además, el batallón español, como hacen también otros países, desarrollan labores autónomas de ayuda humanitaria. Como ejemplo, la agrupación FIMEX-H-I hizo las siguientes actuaciones en su zona de responsabilidad durante los cuatro meses de su permanencia: reparto de toneladas de ropa, alimentos y medicamentos procedentes de España, construcción de pozos de agua potable e instalaciones eléctricas en Fort Liberte, construcción de vertederos, reparaciones de carreteras y atención a la población civil (especialmente infantil) durante todas las operaciones de presencia en la zona.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través del equipo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Port-au-Prince, también realiza actuaciones en el ámbito de la ayuda humanitaria y al desarrollo. Es una pena que no haya habido una mejor coordinación de la actuación española desde el primer momento. Inicialmente, las actuaciones de la AECI estaban dirigidas a proyectos a desarrollar fuera de la zona de responsabilidad del batallón español y durante meses la comunicación entre la Agencia y el batallón español fue prácticamente inexistente. Creemos que una mejor coordinación de esfuerzos, que concentrase proyectos AECI para el desarrollo en la zona española, sería beneficioso para los intereses de España y mejoraría las relaciones con la población civil de nuestra zona de actuación a la par que facilitaría las negociaciones a las que antes se ha hecho referencia; en definitiva aumentaría el valor añadido de la participación española en su conjunto.

Por último, en el seno de la MINUSTAH se ha creado una Unidad Conjunta de Investigación Especial para apoyar al Gobierno Provisional en la investigación completa y transparente de las violaciones de derechos humanos, especialmente los cometidos por los oficiales de la PNH. (125)

Balance provisional.

(125) Cfr. Resolución 1608 (2005) del Consejo de Seguridad. Supra nota 22

Cuando se escriben estas líneas ya se ha producido el segundo relevo del contingente de la Infantería de Marina española de Haití, la FIMEX-H-III está operativamente desplegada y asistirá al desenlace de las elecciones municipales de octubre. Ese será un primer momento de la verdad para poder evaluar la controvertida eficacia de la MINUSTAH, pero mientras tanto se puede adelantar un balance preliminar de la misma centrándonos en la aportación militar española.

En nuestra opinión, tras unos primeros meses de adaptación, la intervención de MINUSTAH ha ido evolucionando hacia un mayor compromiso del componente militar que ha mejorado sustancialmente el clima de seguridad en la mayor parte del país. Lejos todavía de haber logrado una situación estable y conscientes de las carencias que todavía perduran, se puede afirmar que en lo que a la seguridad respecta la MINUSTAH está en el buen camino; el proceso electoral va a ser posible gracias a la seguridad que garantizan las unidades militares. Tomando prestadas las palabras de Kennedy, si las Misiones de Paz no existieran habría que haberlas inventado para Haití.

Por lo que respecta a la participación española, el balance resulta positivo en múltiples aspectos. Es un orgullo para España estar aportando su esfuerzo para sacar a Haití a flote. El estar empeñados en la misma misión con Chile, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Guatemala es buena prueba de nuestro compromiso con los intereses de seguridad de Iberoamérica. Desde una perspectiva militar, la operación se ha desarrollado hasta ahora según lo planeado y se debe resaltar que esta ha sido la primera vez en la historia de las operaciones modernas que la Infantería de Marina actúa con total autonomía en una misión exterior sin el apoyo del Ejército de Tierra y hasta la fecha ha superado el reto con sobresaliente. Además, la integración de la unidad marroquí en el contingente español, que es una experiencia sin precedentes, está resultando positiva para las buenas relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países.

Antes de concluir parece lógico completar el análisis con algunos interrogantes que plantea la posible evolución de la situación. Por ello queremos llamar la atención sobre dos aspectos que a nuestro juicio merecen ser siquiera mencionados. El primero de ellos se refiere al esfuerzo operativo. Todo parece indicar que estamos ante una misión a largo plazo (el Secretario General de NNUU así lo ha repetido hasta la saciedad) y antes de que se cumpla un año de participación española ya habrá personal que vuelva a Haití por segunda vez. La Infantería de Marina tenía cuando comenzó MINUSTAH un despliegue permanente en Bosnia, que sigue

manteniendo. Además tiene que seguir atendiendo a los compromisos internacionales derivados de la OTAN y la UE, especialmente los de sus respectivas fuerzas de reacción. ¿Se ha llegado al límite del esfuerzo que puede soportar el personal? Evidentemente la respuesta es negativa, pero es muy probable que nos estamos acercando al mismo, y si es así, se corre el riesgo de que el desgaste moral y físico de nuestros soldados se deje notar en el ámbito de la retención y el reclutamiento en un futuro próximo. Esa consideración es válida incluso para la presente situación de relativa “tranquilidad” en nuestro sector asignado en Haití. Pero ¿qué pasaría si el nivel de violencia aumentase, incrementando el riesgo que corren nuestros soldados?. Esta pregunta nos lleva al segundo de los considerandos.

Como hemos dicho, en comparación con los sectores del sur y especialmente el de la capital Port-au-Prince, en el sector del que España es responsable actualmente se respira un clima de relativa seguridad y donde no ha sido necesario emplear las armas (126). En los barrios de la capital, en cambio, los soldados de Brasil, Chile, Argentina, etc. se enfrentan asiduamente a situaciones donde ha sido necesario el uso de la fuerza y donde ya se han producido bajas. Partiendo de la base de que el mandato es el mismo para todos y de que el contingente español está bajo las órdenes del mismo mando, el General Heleno, al que se le ha transferido el control operativo, sería posible que se ordenase a nuestros soldados destacarse a zonas de mayor riesgo para reforzar a otros contingentes. Es conveniente recordar que la ayuda humanitaria es sólo una parte de la misión de la FIMEX, pero esta fuerza no ha ido a Haití a hacer carreteras ni a repartir calzado sino a proporcionar seguridad donde y cuando sea requerida. No se puede descartar entonces que el Comandante de la Fuerza nos requiera, al igual que ha hecho con unidades de otros contingentes, para participar en acciones puntuales en zonas “calientes”. No hay duda de que nuestros soldados están preparados para eso, pero creemos que entonces el panorama de nuestra participación sería otro muy distinto, que quizás requiriese un nuevo análisis.

CONCLUSIÓN.

Del mandato de la ONU para MINUSTAH se puede inferir que la vertiente militar desempeña un papel instrumental. Papel instrumental pero crítico a la vez ya que sólo es posible avanzar en el programa de paz si se dan las imprescindibles condiciones de seguridad en el

(126) No queremos con esto restar ningún mérito al contingente español, que es sin duda directamente responsable del clima de seguridad que reina en su zona.

territorio, y es precisamente el componente militar el responsable principal de aportar ese ambiente de seguridad sobre el que poder reconstruir una paz duradera. El mandato es lo suficientemente amplio para permitir a los participantes el cumplimiento de la misión, las fuerzas destacadas, en términos generales, también son las adecuadas (a pesar de sus carencias cualitativas y cuantitativas), pero el éxito o fracaso de la misión dependerá en mayor medida de otros elementos esenciales de carácter económico y político.

Transcurrido más de un año desde la puesta en marcha de la operación, el balance puede ser positivo pero sin ingenuo triunfalismo. En estrictos términos de seguridad, la situación actual, lejos de ser idónea, permitirá el desarrollo de las elecciones programadas para otoño. La extensión de la misión y el aumento de efectivos para el periodo electoral son señales alentadoras, pero el esfuerzo militar será baldío si los demás pilares de la misión no avanzan en paralelo; especialmente crítico resulta el lento progreso de la prometida ayuda financiera que está empezando a impacientar a muchos.

La misión de Haití se está convirtiendo en una prueba más para la credibilidad de la eficacia de la comunidad internacional para resolver crisis complejas en las que la principal amenaza para la paz proviene de la ausencia de Estado. Del exhaustivo trabajo del Grupo para Operaciones de Paz, al que ya nos hemos referido anteriormente, se podría extraer una conclusión: la clave del éxito está en el binomio capacidad-voluntad. La capacidad es abundante, lo que se pone a prueba ahora es la voluntad de los estados, voluntad que no debe flaquear ante las adversidades y que debe estar dispuesta a perdurar por el tiempo que sea necesario y que no se prevé breve.

Desde el punto de vista español, la participación de unidades militares en Centroamérica es una tarea muy distinta al envío de observadores de antaño y supone un mayor grado de compromiso con la paz y la seguridad del sub-continente. Si esto es así, ese compromiso se debe reflejar en los diferentes aspectos que abarca la seguridad, especialmente en los de carácter preventivo a los que España puede aportar su experiencia europea y trasatlántica, ejerciendo su papel de puente entre continentes.

El envío del contingente español FIMEX-H ha supuesto un punto de inflexión en la política de los últimos años de participación de nuestras fuerzas armadas en el exterior. Ha sido un reto para la Infantería de Marina en su primera misión independiente en las operaciones

modernas, y ha puesto a prueba una vez más la capacidad de despliegue y logística operativa de nuestras fuerzas armadas, que están operando simultáneamente en teatros europeos, americanos y asiáticos. Es innegable que la participación del contingente español ha contribuido a mejorar el clima seguridad de acuerdo con el mandato recibido. Y además tiene el valor añadido de la cooperación con las fuerzas armadas de otros países, y especialmente con el contingente de Marruecos integrado en la unidad española.

Comenzábamos, páginas atrás, recordando unas palabras de Kofi A. Annan, la doctrina de otro Secretario General nos servirá también para poner fin a estas reflexiones. En su “Consolidación de la paz y el desarrollo”, Butros Ghali nos exhortaba:

La comunidad mundial tiene la obligación de redefinir y hacer realidad el concepto del desarrollo como solución a largo plazo de las causas fundamentales de los conflictos.
(127)

El subdesarrollo ha estado casi permanentemente presente como causa latente de los conflictos en los que España ha participado como integrante de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas; en África como en Centroamérica el éxito se ha debido siempre a la consecución de la “seguridad humana”, no de la militar, Haití no es una excepción. Como irónicamente le dijo D. Emilio Castelar al General Prim durante un debate en las Cortes acerca de los presupuestos de defensa: “Para todo sirven las bayonetas, menos para sentarse en ellas!”.

(127) Memoria Anual del Secretario General, Naciones Unidas; Nueva York, 1994.