

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 Gonaïves 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 reinsertación 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 cocaes. 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.