

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

Cnel. Jorge W. Rosales

## I. INTRODUCCION

### *A- Definición del tema.*

Se busca establecer el estado en que se encuentran los factores que moldean el diseño y el empleo de las capacidades integrales para Operaciones de Mantenimiento de Paz en un conjunto de países del Hemisferio Occidental en los inicios del siglo XXI, con los objetivos preliminares de:

- Desarrollar recomendaciones para los decisores políticos referente a la mejora de las capacidades para PKO y otras operaciones integradas dentro del marco de la cooperación para la seguridad regional.
- Identificar y evaluar factores que afecten la efectividad de las fuerzas militares combinadas, policiales y agencias civiles en misiones internacionales que apoyen el ejercicio de la autoridad, la ley y el orden en la creación institucional de los estados frágiles. (PKO)
- Utilizar medidas de desempeño que puedan evaluar la efectividad de fuerzas combinadas que realizan operaciones integradas en misiones internacionales de mantenimiento de la Paz en el Hemisferio occidental o conducidas por naciones del Hemisferio Occidental.

### *B- Enfoque del Tema.*

- Considerando la participación de la ONU en América Latina, la situación actual regional, las tendencias político-militares internacionales y regionales así como la vastísima participación que Uruguay ha tenido en PKO se analizaron aquellas experiencias y lecciones aprendidas, relacionadas con el tema en cuestión. Asimismo, de la actual participación de Uruguay en Haití se extrajeron conclusiones que permitieron la formulación de recomendaciones para brindar un aporte puntual que pueda ser luego considerado en el conjunto de los trabajos realizados para el cumplimiento del presente proyecto de investigación.

### *C- Metodología de trabajo.*

Una vez reunida y evaluada la información obtenida se realizó su interpretación. Del análisis, como procedimiento de la deducción, se extrajeron las relaciones encontradas (o deducidas) entre dicha información y los aspectos planteados en la definición del tema. Luego de consideradas las evidencias encontradas, así como las que no se tienen, se determinaron conclusiones lógicas que permitieron formular las recomendaciones presentadas.

## II. DESARROLLO DEL TEMA

### *A - Antecedentes y situación actual.*

#### *1- América Latina y las intervenciones.*

En la década de los 80, varios países del Continente Americano experimentaron una transición de gobiernos de corte autoritarios a sociedades más democráticas y se encuentran hoy en tareas de afianzamiento de las mismas sin lograr aún sanar completamente heridas producidas en hechos acontecidos tres décadas atrás. Esto afecta aún al delicado equilibrio necesario en las relaciones

civiles-militares y es de trascendental importancia para la participación en este tipo de operaciones (PKO). Pese a ello se percibe hoy una mayor confianza en la capacidad de las instituciones democráticas para tratar seriamente los problemas de seguridad tanto internos como regionales.

Por considerarlos directamente relacionados con el tema en cuestión, se estima necesario citar una serie de aspectos que son compartidos hoy en términos generales en la región:

- Las naciones de América Latina tienen una tradición de apoyo a los principios de no intervención en los asuntos internos ajenos y comparten una convicción común hacia los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos.
- La responsabilidad de proteger a la población en el hemisferio se alcanza mejor a corto plazo, a través de medidas diplomáticas, económicas y otras no militares. A largo plazo, se deben tomar medidas para tratar las causas primordiales de los conflictos, incluso la pobreza y la brecha entre riqueza y pobreza en el hemisferio.
- Es preferible la prevención para detener los conflictos, en vez del uso de la fuerza, una vez que éstos se hayan desencadenado.
- Respecto a las intervenciones militares, aunque se consideran excepcionales en algunos casos, no se pueden excluir del espectro de posibles reacciones regionales a crisis humanitarias causadas por la guerra civil, el colapso de naciones, o de gobiernos incapaces o poco dispuestos a proteger a sus ciudadanos que permitan o violen activa y masivamente los derechos de sus ciudadanos. Aún si el último recurso es la intervención militar regional, esta posibilidad le puede dar mayor credibilidad a los esfuerzos de prevención.
- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la obligación primaria de actuar oportunamente para autorizar cualquier intervención.
- Una eventual fuerza multilateral actuando en la región debe llevar a cabo las intervenciones, empleando preferiblemente tropas del Continente Americano.

## *2- Desafíos de las modernas operaciones de mantenimiento de paz (PKO).*

Como el tema está directamente relacionado con efectividad y eficiencia en el desempeño de estas actividades, se entiende conveniente repasar los complejos y delicados trabajos y tareas que el personal participante en PKO podrá estar llamado a desarrollar actualmente durante el cumplimiento de su misión.

Una de las grandes diferencias existente entre las operaciones de mantenimiento de paz tradicionales y las modernas operaciones de paz es que los riesgos envueltos actualmente son mucho mayores. El mantenimiento de paz tradicional se desarrolla básicamente con conflictos inter-estatales en donde las Naciones Unidas UN es convocada para separar a los dos estados en guerra a través del establecimiento de una zona (neutral) de amortiguación de conflictos entre los estados. Algunas de las actividades principales incluyen el monitoreo, patrullaje y el reporte de violaciones del cese del fuego, (hoy llamada primera generación de fuerzas de paz). Ejemplos: la actuación entre Israel y Egipto durante la crisis de Suez de 1956, la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC, 1960) y la Fuerza de Paz de la ONU en Chipre (UNFICYP, 1964).

Sin embargo, se ha tenido que tratar cada vez más con conflictos intra-estatales cuya prolongación en el tiempo ha dado lugar a estados fallidos, con autoridades judiciales, penales y policías ineficaces o inexistentes.

Los participantes en operaciones de paz modernas deberán enfrentarse frecuentemente a un ambiente en el que muchas veces no existen límites oficiales que separen las fracciones en guerra. En vez de enfrentarse con soldados profesionales de estados soberanos, podrán encontrarse con mercenarios y combatientes que no le prestan mucha atención a la Ley del Conflicto Armado y otras leyes de guerra reconocidas internacionalmente.(1) Como resultado, entre otras consecuencias, hay un aumento en el número de estos mantenedores de paz que son detenidos ilegalmente y hasta capturados como rehenes. La proliferación de pequeños grupos subversivos y agentes no estatales y no tradicionales como lo son los Jefes mercenarios y los niños soldados peleando por las distintas causas de cada fracción de un conflicto aumentan la tensión del ambiente en el que los mantenedores de paz

deberán desenvolverse. Los conflictos se están volviendo cada vez más complejos, desatando crisis humanitarias cuando grandes números de personas desplazadas internamente y/o refugiados se transforman en gran parte de la propia crisis. Una intervención de la UN tiene un complejo rango de actividades que manejar para dar respuesta a las crecientes demandas de la comunidad internacional. Los observadores militares (MILOBS) ahora trabajan y viven mezclados en las facciones. Además de la población local, el personal militar tendrá que interactuar también con la prensa, los líderes políticos locales y otros actores humanitarios. Se espera que el mantenedor de paz moderno sea capaz de reportar cualquier forma de violación de los derechos humanos, que sea un buen negociador con habilidades comunicativas y capaz de operar equipos sofisticados tales como los son los computadores y otros equipos de comunicación. (2)

“Ya no solo es suficiente implementar acuerdos o separar a los antagonistas; la comunidad internacional ahora desea que la U.N. demarque límites, controle y elimine armas pesadas, sofoque la anarquía y garantice la distribución de ayuda humanitaria en zonas de guerra” (Secretario General de las NN.UU. Koffi Annan.)

En síntesis, los desafíos de hoy son mayores, pero también son muchos los recursos que tenemos a nuestra disposición. En el caso de Uruguay existen antecedentes de una experiencia acumulada durante más de veinte años de participación continua, con diferentes componentes en todo el mundo actuando en un clima de profesionalismo, confianza mutua y seguridad que podemos aprovechar. Asimismo desde hace años se vienen realizando trabajos en aula, con asistencia regional (PKO south) y diversos ejercicios militares (Cabañas, etc) posibilitando desarrollar un “idioma común” regional en una serie de aspectos que permiten la integración y facilitan la importante Interoperabilidad, (3) entre las distintas armas y servicios de una fuerza como también entre las distintas fuerzas.

Asimismo en la región se comparten una serie de principios sobre Estados de Derecho, Democracia, Economía de Mercado y otros aspectos que influyen favorablemente.

Existen también algunas experiencias en curso, como es el caso de Chipre, donde integrando el Batallón Argentino participan componentes de Chile, Paraguay y Uruguay.

### *3- Desmantelamiento de ejércitos*

Existen diversos vaticinios sobre próximas caídas de países desesperados en guerras civiles, genocidios y enfrentamientos fronterizos, en los que para restablecer la paz será imprescindible recurrir a fuerzas profesionales.

Según Paul Kennedy, historiador de la Universidad de Yale:

La mayor parte de los ejércitos del mundo es lamentable. Tienen muy poca experiencia en combate, moral baja y equipamiento pobre. Están llenos de soldados que aguardan con paciencia su retiro o que se enrolan apenas por dos años. Ese fue el defecto de la "coalición de los dispuestos" de la que tanto hablaba el secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld. ¿Cómo podía esperarse que tropas filipinas, letonas y salvadoreñas lucharan con firmeza en Bagdad?

Hay sólo seis ejércitos en el mundo que tienen el espíritu de cuerpo y la capacidad de combate que se necesita en el mundo desgarrado por guerras civiles de nuestros días: el indio (gurkas incluido), el francés, el turco, el australiano, tal vez el ruso y el polaco, además de los ejércitos estadounidense y británico. Nadie se amilana ante el fuego. El orgullo no lo permite.

Un informe del 22 de julio del diario The Guardian señala en Londres que el primer ministro Tony Blair le pidió al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Defensa que elaboraran planes para algún tipo de asistencia (o intervención) militar en Darfur, donde los asesinatos, mutilaciones y violaciones por parte de las milicias árabes contra las tribus animistas cristianas hacen que el mundo se horrorice. Sin embargo, el ejército británico, al igual que el estadounidense, se encuentra desplegado en Irak, Afganistán, los Balcanes, Chipre y otras dos decenas de lugares.

Al mismo tiempo, todos saben que el despacho del secretario general de la ONU reboza de presagios y teme que la próxima crisis social en África no genere ninguna respuesta positiva en los países más ricos del mundo.

En el transcurso de las próximas décadas grandes sectores de nuestro planeta se convertirán en sociedades destruidas que pedirán ayuda a la comunidad internacional y sobre todo a las Naciones Unidas. ¿A quién recurrirán Kofi Annan o sus sucesores en busca de la tan necesaria seguridad militar profesional? ( Extraído de: Copyright Clarín y Tribune Med. Services, 2004)

Sin pretender realizar juicio de valor sobre estas afirmaciones e interrogantes, basta con analizar los peores temores del Banco Mundial y el Fondo de Población de la ONU para estar imposibilitado de realizar predicciones muy optimistas. Para el año 2050 la población global actual de 6.000 millones de bocas (2.000 millones por debajo de la línea de pobreza) probablemente llegue a un total de 9.000 millones (4.000 millones por debajo de la línea de pobreza). En la casi totalidad de los países latinoamericanos donde las fuerzas económicas y políticas requieren la adhesión a los estándares económicos de la Organización de Comercio Mundial y a los estándares políticos de las Naciones Unidas; los respectivos gobiernos priorizan la atención de severos problemas sociales (salud, vivienda, educación) en desigual consideración a los inherentes a defensa. Esto se traduce en recortes presupuestales para las Fuerzas Armadas, reducción de efectivos y las consecuentes afectaciones negativas en los niveles de alistamiento, equipamiento y nivel profesional de sus integrantes.

En contraposición, y acorde con el extracto anterior y diversa información actualizada, parece muy clara la creciente necesidad de contar con países dispuestos a aportar tropas para el cumplimiento de misiones de mantenimiento de paz (PKO). Particularmente cuando los ejércitos de las naciones poderosas se encuentran empeñados en operaciones de otras características.

Se entiende conveniente destacar los riesgos que involucra el desmantelamiento de los ejércitos en esta realidad y en relación a lo ya expresado con respecto a los nuevos desafíos. Asimismo, surge inmediatamente la interrogante: ¿Serán los países de la región capaces de mantener tropas suficientes, en los niveles de desempeño requeridos para cumplir eficientemente con estas misiones?

## **B- Fuerza militar latinoamericana.**

Parece haber comenzado a plantearse en América del Sur la posibilidad de constituir una estructura militar combinada en la región. Sobre la dimensión militar del Mercosur se habla casi desde su fundación. En 1993, el General Gleuber Vieira, segundo sub-jefe del estado mayor del ejército brasileño, dijo: 'La presente integración [...] de los cuatro miembros del Mercosur podría conducirnos a la construcción de un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, creo que un entendimiento geopolítico del Cono Sur recomienda la participación de todos los países en esa subregión.'

En 1996, dirigiéndose a sus fuerzas armadas, el Presidente argentino, Carlos Menem, mencionó la posibilidad de un acuerdo de defensa común del Mercosur. Fue puesto en la agenda oficial Argentina-Brasil, en una reunión de cancilleres, ministros de defensa y jefes de servicios en Río en julio de ese mismo año.

Los representantes del gabinete del gobierno brasileño del presidente Lula que participaron en la reunión del Foro Ibero América en Brasil de 2003, señalaron la necesidad de contar con una estructura militar permanente en la región.

El 16 de marzo del 2004, el Partido Socialista de Chile, propuso la formación de una fuerza militar latinoamericana como "lógica" multilateral para actuar en aquellas crisis de la región que lo requiera y "evitar la lógica intervencionista de los Estados Unidos".

La realidad indica que los sectores nacionalistas y aún de izquierda en América del Sur -con influencia en la mayoría de los gobiernos de la región - han pasado a aceptar, e incluso, impulsar este tipo de proyectos. Es así como Luiz Alberto Moniz Bandeira, (catedrático de la Universidad de Brasilia) dijo recientemente en abril, que "una integración que sería importante es la de la conformación de una fuerza militar conjunta en el ámbito del MERCOSUR".

El cambio de actitud se ha dado en los gobiernos y una muestra es que a partir del 1 de julio quedó conformada la fuerza de paz en Haití con una integración predominante de los miembros del Mercosur y asociados. Esto ha inyectado nueva vida en el debate sobre si el Mercosur debe avanzar en la adopción de una política común de defensa.

Esta fuerza que actúa bajo resolución de la ONU tiene a un Chileno como representante del Secretario General, por su parte el componente militar está comandado por un general brasileño siendo

el segundo comandante un general argentino. Brasil aporta el contingente más importante (1.400 hombres), luego Chile con algo más de 1.000 efectivos, Uruguay que como ya fue mencionado participa con 570 efectivos, y la Argentina con 450.

Tanto el debate político ideológico, como la constitución de la fuerza de paz de Haití, muestran que en América del Sur en general y en el MERCOSUR y Chile en particular, ha comenzado a ser un objetivo político el contar con una fuerza militar permanente en la región para actuar en Misiones de Paz (PKO). Esta tendencia es coherente con la propuesta que realizaron los integrantes de la comisión Brahimi en el conocido informe del año 2000 respecto a conformación de “fuerzas coherentes e integradas por brigadas tipo regionales”. Informes posteriores relacionados con esta temática las mencionan refiriéndose particularmente a instancias de entrenamiento colectivo.

El viceministro de Defensa de Alemania, Hans Georg Wagner visitó países del Cono Sur de América en abril. Su visita fue un hecho oportuno para plantear una reflexión sobre cual puede ser el contenido de una agenda de defensa entre América del Sur y Europa y en particular el eje conformado por Alemania y Francia, en momentos que en esta región comienzan a observarse estos nuevos planteos.

Frente a esta realidad, en términos de formular hipótesis, la experiencia del Eurocorp (unidad de combate terrestre permanente constituida por Alemania, Francia, España, Bélgica y Luxemburgo) es un modelo que quizás pudiese resultar útil (salvando las lógicas diferencias) particularmente el conocer la experiencia de su proceso y las características de su funcionamiento. Otro modelo más específico en integración, específicamente para atender las misiones de paz, que también puede ser de enorme utilidad es el de las SHIRBRIG (Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations).

Quizás en esta etapa se podría formular un proyecto concreto a desarrollarse entre los países de la región por un lado y por otros países que integren alguna de estas fuerzas combinadas para definir cuestiones básicas como: viabilidad, objetivos, efectivos a integrar, lugar de acantonamiento y fechas de concreción. Se podría partir de una Comisión militar combinada, conformada con algunas decenas de oficiales que tendrían a su cargo la planificación del proyecto. En cuanto al lugar de emplazamiento, podría considerarse la provincia Argentina de Corrientes, que linda con Brasil y Uruguay por un lado y esta cerca del Paraguay por otro, donde existen cuarteles en desuso además de ser una región muy próxima a la Triple Frontera entre dicho país, Brasil y Paraguay, y en donde existe una zona vulnerable en materia de posibles bases de apoyo para el terrorismo internacional.

A nivel de ONU se considera que la importancia de las organizaciones regionales y otras alianzas ha sido demostrada por la Fuerza Internacional para Timor Oriental (INTERFET), la Fuerza Interina Multinacional en Haití (MIF) y el rol de la Unión Africana en Darfur, entre otros casos.

En síntesis, la visita del Viceministro de Defensa de Alemania plantea la conveniencia de desarrollar una agenda de cooperación concreta y posibilita aprovechar experiencias ya existentes para el diseño de una fuerza militar multinacional en la región, lo que parece ser la tendencia política acorde a la realidad ya reseñada. Del análisis de un modelo serían enormes los aportes que se podrían obtener para mejorar las actuales capacidades para PKO en áreas como: identificación de aspectos o factores comunes relevantes; establecimiento de medidas de control, entrenamiento y preparación en general (sicológica, sanitaria, y propias de la misión) así como las referidas al material y equipo; medidas de desempeño que puedan evaluar la efectividad; entre otras.

## **C- Participación de ONU en América Latina.**

### *1- Antecedentes*

A los efectos de facilitar el abordaje a la MINUSTAH, se señalan brevemente cuales han sido las participaciones de la ONU en la región considerada.

- Misión en República Dominicana (DOMREP)1965. .Propósito: monitorear la situación causada por gobiernos rivales en la República Dominicana. Finalizó en octubre de1966.
- Grupo de Observadores de la ONU en Centroamérica (ONUCA) 1989. Propósito: monitorear el cese del fuego en Nicaragua. Finalizó en enero de 1992.

- Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL) 1991. Propósito: aplicar el cese el fuego en El Salvador. Finalizó en abril de 1995.
- Misión en Haití (UNMIH) 1993. Propósito: estabilizar a Haití luego de superar el golpe. Finalizó en junio de 1996.
- Apoyo de la ONU en Haití (UNSMIH) 1996. Propósito: modernizar la policía y el ejército de Haití. Finalizó en julio de 1997.
- Verificación de la ONU en Guatemala (MINUGUA) 1997. Propósito: monitorear el cese del fuego en la guerra civil. Finalizó en mayo de 1997.
- . Misión de Transición de la ONU en Haití (UNTMIH) 1997. Propósito: ayudar a estabilizar a Haití. Finalizó en noviembre de 1997.
- . Misión de Policía Civil de la ONU en Haití (MIPONUH) 1997. Propósito: modernización de las fuerzas policiales de Haití. Finalizó en marzo de 2000.
- . Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH) 2004. Propósito: retornar a Haití a la estabilidad. En proceso.

## *2- Participación actual - Haití MINUSTAH.*

### *a-Antecedentes.*

Entre los años 1915 y 1934 el país fue ocupado por los EE.UU. expandiendo significativamente la infraestructura nacional y diversas mejoras sociales. Ante el posterior retiro de las tropas estadounidenses la infraestructura fue sucumbiendo y los líderes locales se convertían en dictadores en ausencia de Instituciones que apoyaran la gobernabilidad.

En 1986 luego de un golpe de estado, Jean Claude Duvalier, abandonó Haití dando fin así a 30 años de gobierno dictatorial de la familia. Luego, la violencia desatada dio lugar a la sucesión de dos gobiernos militares.

### *b- Mediación de Naciones Unidas.*

En 1993 se instaló la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) y la ONU decreta el embargo total de petróleo y armas a Haití; levantándolo posteriormente al crear la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUHA). Fracasada esta misión se restablecieron las sanciones; mientras aumentaban las denuncias de violaciones a los derechos humanos.

La ONU autorizó la creación de una Fuerza Multinacional, independiente de la MINUHA, para restablecer un entorno "estable y seguro". La operación "Restaurar la Democracia" conducida casi totalmente por tropas estadounidenses, en septiembre de 1994 reinstaló a Aristide, nuevamente en la presidencia.

En noviembre del 2000, los observadores internacionales no avalaron la elección realizada posteriormente la ONU pone fin a su Misión en Haití.

A fines del 2003, bandas actuando como una policía política, recorrían las calles de las ciudades haitianas suprimiendo los disidentes en una total impunidad.

En enero de 2004 se agravaba la tensión política en todo el país, Haití quedó sin Parlamento; se multiplicaban las manifestaciones con decenas de muertos y recrudecía la represión.

En síntesis, en toda esta participación histórica de la ONU parece claro que tuvo preponderancia el factor militar, buscándose fundamentalmente la estabilidad con intervenciones de corto plazo en las cuales no se atendieron debidamente las raíces de los conflictos, ni la reconstrucción de los países afectados, estimándose que ésta debe considerarse como una "lección aprendida" que debe ser seriamente considerada ante actuaciones futuras, tal como aparentemente ha ocurrido con la misión actual en Haití.

### *c -“MINUSTAH” Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití.*

El 29 de febrero de 2004, al renunciar Aristide a la presidencia, se hizo cargo Boniface Alexandre quien inmediatamente requirió el apoyo internacional para restaurar la paz y seguridad en el país. Horas después, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1529 autorizando el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Interina por un período de tres meses, con el fin de contribuir a asegurar y estabilizar el país.

El 30 de abril el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución N° 1542/2004, estableciendo la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Dicha resolución dispone que actúe bajo el Capítulo VII de la Carta de la O.N.U. y esté conformada por un máximo de 1622 miembros de la policía civil y un componente militar con un máximo de 6700 efectivos.

El proceso electoral está previsto a desarrollarse durante el año 2006.

### *d- La operación militar (MINUSTAH).*

Considerando el tiempo de arribo de los contingentes militares, se planificaron tres etapas para la recepción, despliegue y empleo de los mismos.

- Transferencia de la responsabilidad de la MIFH. (25 de Junio al 30 Julio de 2004).
- Rediseño de los límites de la etapa uno (30 de Julio al 07 de Agosto de 2004) y con el arribo de Nepal, Paraguay y Sri Lanka, crecimiento del área de responsabilidad del centro y actividades de apoyo por parte de: Ca. Cdo. del CG, Ca. Ing., las unidades de aviación (Arg. – Chi) y el Hospital Nivel II (Arg.).
- Estado final. El establecimiento de un ambiente suficientemente seguro que permita la realización de los objetivos políticos y de derechos humanos de MINUSTAH. (07 de Agosto – estado final).

## **D - República Oriental del Uruguay en PKO.**

Este país de tres millones de habitantes, presenta sorprendentes índices de participación en estas misiones ocupando actualmente el séptimo lugar entre los países contribuyentes con tropas; pasando a ocupar el primer lugar si consideramos la relación entre efectivos participantes y su población (0,09% de la población ha participado).

### *1- Datos de interés:*

- Más de **15.000** efectivos uruguayos han sido desplegados a la fecha.
- **70 años** colaborando con los procesos de paz en todo el mundo.
- Uruguay es el país con **mayor presencia en el mundo** seguido de China.
- Presencia en **11 misiones** de O.N.U. en curso de **16 existentes**.
- Presencia desde hace **25 años en MFO en medio oriente**.
- **100 países** contribuyentes aportan actualmente **44.000 efectivos**; Uruguay tiene más de **2.500 efectivos** en operaciones fuera del país.
- Desde **1948** se registraron **1.837** fatalidades sólo **12** son uruguayos.
- Uruguay a desplegado tropas **en todos** los continentes.

- Mantiene actualmente 3 grandes frentes en: **África, Centro América y Medio Oriente.**

## *2-Participación actual.*

El siguiente cuadro muestra la cantidad de efectivos participando en las diferentes misiones.

<b>PAÍS</b>	<b>MISIÓN</b>	<b>EFFECTIVOS</b>
CONGO	MONUC	1789
AFGANISTÁN	UNAMA	1
CHIPRE	UNFICYP	4
ETIOPÍA ERITREA	UNMEE	2
COSTA DE MARFIL	MINUCI	3
GEORGIA	UNOMIG	1
INDIA – PAKISTÁN	UNMOGIP	1
SAHARA OCC.	MINURSO	2
SIERRA LEONA	UNAMSIL	7
SINAI	MFO	87
HAITÍ	MINUSTAH	572
NUEVA YORK	HQ UN	2
	<b>TOTAL</b>	<b>2471</b>

## *3- Participación en MINUSTAH*

### *Organización del Batallón. Conjunto "URUGUAY I"*

El Parlamento Uruguayo aprobó el 16 de junio de 2004, la Ley N° 17.785 disponiendo que efectivos pertenecientes a sus Fuerzas Armadas, participen en la Misión de las Naciones Unidas en Haití. Este Batallón Conjunto está integrado inicialmente por 47 oficiales y 516 soldados de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (fundamentalmente Ejército)

El 23 de Junio viaja a Haití una comisión para reconocer la futura área de Operaciones y a partir del 11 de Agosto arriban los gruesos del Batallón.

Entre los días 17 y 18 agosto se produjo la visita del Sr. Presidente del Uruguay acompañado por los Comandantes en Jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; quien mantuvo reuniones con su homólogo de Haití, Boniface Alexander.

En Septiembre el Ministro de Salud Pública uruguayo visitó Haití y ofreció apoyar con más unidades potabilizadoras de agua y grupos de médicos, cubriendo cuatro especialidades básicas (cirugía, medicina, ginecología, y pediatría).

Dentro del marco netamente operativo, se cumple normalmente con las tareas dispuestas, asimismo se ha contribuido dentro del plano de la ayuda humanitaria realizando evacuaciones de civiles, distribuyendo agua, alimentos y manteniendo la paz y seguridad ante los desastres de los huracanes Jeanne e Iván que azotaron al isla. Ante los daños producidos, se desplegaron efectivos a Gonaives, en el Norte del país en apoyo al contingente Argentino.

En el cumplimiento de misiones de proveer seguridad escoltando a los convoyes de vehículos que transportan la Ayuda Humanitaria y de brindar seguridad en Puntos de distribución se han debido realizar disparos al aire y lanzar gas lacrimógeno para dispersar a la población, sin producirse heridos.

En virtud de que los mandatos de la ONU tienen un gran contenido que considera primordial la protección de los civiles así como el fomento y promoción los derechos Humanos Universalmente Aceptados, la misión de las tropas uruguayas no es sólo la de proveer de un ambiente seguro que permita el trabajo del resto de los componentes de la ONU y de otras Organizaciones, sino también la protección de los mismos y la de los civiles en especial los grupos más vulnerables (mujeres, niños y ancianos).

Otra faceta que debe ser considerada en esta nueva generación de OMP es el hecho de que ante la ausencia de agentes locales de mantenimiento de la ley y el orden o de Policía civil de la ONU, las tropas pueden (y sucedió en Bunia) tener a su cargo funciones policiales incluyendo la detención y arresto de personas, allanamientos y confiscación de armas, municiones etc, todo esto conforme al Derecho del país anfitrión y en coordinación con los organismos judiciales locales para su debido proceso. Dentro de este último concepto, las tropas uruguayas desplegadas en Haití se encuentran en condiciones de actuar también como elementos policiales de control de disturbios civiles.

Actualmente el Batallón se encuentra en Les Cayes, realizando el control por medio de Patrullas a pie, motorizadas y mecanizadas siendo la situación calma . En Uruguay se encuentran en fase final de alistamiento y embarque, los medios correspondientes a una Compañía más un tren de apoyo logístico de Sub-unidad (incremento de 200 efectivos en MINUSTAH).

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

#### *A- Conclusiones generales*

- Las naciones del hemisferio comparten una convicción común en los principios democráticos y respeto de los derechos humanos, lo cual es una ventaja para abordar estos temas difíciles como es el caso de la seguridad regional, incluyendo la participación en las Misiones de Paz.
- Esta porción del hemisferio inicia el siglo XXI como la región menos militarizada del mundo, evaluada en porcentaje de mano de obra y dineros dedicados a la preparación estatal para enfrentar conflictos siendo además la región que brinda el mayor apoyo per capita a las Fuerzas de Mantenimiento de Paz de ONU.
- América Latina es una región que cuenta con la capacidad de poder desarrollar una conversación seria y profesional en cualquier momento, entre los representantes de los países que la conforman, sobre cualquier asunto de seguridad, particularmente sobre los llamados nuevos desafíos; (Terrorismo Internacional, lucha contra las drogas, tráfico de personas, PKO) o participar prontamente en una campaña para asistir solidariamente a las víctimas de un terremoto, inundación u otro desastre producido en un país vecino (caso reciente incendio en Asunción).
- En general, estos países cuentan con Fuerzas Armadas que pese a estar sometidas a fuertes restricciones presupuestarias y reducciones de efectivos se encuentran educadas a nivel profesional, respaldadas por personal civil muy informado y con capacidad profesional para la formulación e implementación de políticas bilaterales o multilaterales honestas y ejecutables.
- Se observa una tendencia hacia la conformación de una fuerza militar multinacional permanente en la región, sin que exista todavía un modelo concreto a seguir.
- Las intervenciones de ONU de corto plazo, que no aportaron soluciones a las raíces o razones de fondo de los conflictos, ni atendieron debidamente la reconstrucción del país afectado, fueron inútiles, como quedo demostrado en la historia de Haití.

- Las modernas PKO son mucho más complejas que las tradicionales, exigiendo un elevado nivel profesional de los participantes.
- Se entiende del caso destacar que el impacto del 11 de setiembre del 2001 ha dado inicio a un nuevo contexto de discusiones sobre asuntos de seguridad, lo cual no se debe confundir con los problemas que presentan las crisis humanitarias y otras que dan lugar a las PKO.

## **B-Conclusiones puntuales y recomendaciones.**

Se formularán tomando como base el Cuestionario de Investigación propuesto por el CHDS.

### **1. ¿Qué factores influenciaron en la decisión de su país para participar en las operaciones de mantenimiento de paz para Haití?**

Se puede decir que en la decisión del Uruguay de participar en esta operación, tuvieron influencia todos los factores del poder con alguna preponderancia el político en su área internacional y obviamente el militar.

Aparte de las consideraciones normales que se tuvieron en cuenta para participar en misiones anteriores tales como apoyo a la política exterior, (Anexo 1 “Alcance de la Participación”) así como el prestigio alcanzado en ellas, se destaca en el caso particular de Haití el principio de la solidaridad hemisférica y la participación mayoritaria de contingentes de la sub-región austral de América del Sur. Esta decisión le permite al país continuar cumpliendo con el compromiso ante la comunidad internacional, actuando en las Operaciones de Paz, como instrumento principal de la ONU para contribuir a la paz y Seguridad Internacional siendo un actor regional de prestigio internacional, y permaneciendo consistente como el más importante contribuyente de personal de la región, en estas operaciones.

### **2. ¿Cómo fue tomada la decisión?**

A nivel nacional el Uruguay cuenta con un organismo, el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), que fue creado por una Ley del Poder Ejecutivo en el año 1994 (Decreto 560/94), cuyo cometido es el de coordinar con los organismos estatales e internacionales, planificar dichas operaciones, asesorar al Poder Ejecutivo en dicha materia e instruir al personal que participará en cada misión que se apruebe proponiendo los programas de enseñanza respectivos.

El Director General de este Sistema es el Jefe de Estado Mayor del Ejército dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Asimismo la reglamentación establece que el SINOMAPA contará con una Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de Paz integrada en forma permanente por delegados de los Ministerios de: Relaciones Exteriores, Interior y Economía y Finanzas; Oficina Nacional del Servicio Civil, Comandos Generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y Dirección Nacional de las Fuerzas Armadas. Una de sus funciones es asesorar al Director General en todo aspecto que sea necesario para determinar la conveniencia de participar en una Misión de Mantenimiento de Paz.

En el caso de Haití, si bien este procedimiento se cumplió hubo un especial involucramiento del Poder Ejecutivo apoyado por el factor militar, en cuanto a la necesidad de participar en la misión en razón de los aspectos ya señalados de Solidaridad hemisférica y a la participación mayoritaria sub-regional. Una vez decidida la participación por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo aprobó la misma dando cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Nacional.

Podemos definir entonces que fue una combinación de procesos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

### **3. ¿Cómo fue diseñada y planeada la misión? ¿Por quién? ¿Y hasta qué punto fue moldeada por influencias externas?**

El diseño y planificación estuvo a cargo genéricamente del Centro Coordinador de Mantenimiento de la Paz del Ejército (CECOMAPA) en este caso, del 1er. Batallón conjunto. , También tuvo activa participación el CECOMAPA Armada. El asesoramiento siguió los conductos normales para llegar al

Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional. Se desconoce la incidencia (existencia) de influencias externas.

#### **4. ¿Cuáles son / eran los objetivos políticos de la misión? ¿Objetivos económicos?**

Podemos distinguir como objetivos políticos:

- El posicionamiento internacional favorable por la cooperación ante un crisis humanitaria y el trabajo en equipo con diferentes contingentes regionales y otros componentes de O.N.U.-
- La participación en la lucha por la defensa de los derechos humanos, transmitiendo la alta prioridad en la escala de valores que éstos tienen en nuestra Nación.
- Expresar su acuerdo en que los objetivos políticos particulares de la misión apuntan a apoyar la política exterior del Uruguay, acorde a la Carta de Naciones Unidas y a lo dispuesto en el Mandato respectivo establecido por el Consejo de Seguridad. Se destacan la estabilización y la seguridad en las operaciones que posibiliten la realización del proceso electoral, mientras que en el mediano plazo se articulan las tareas imprescindibles para la construcción y consolidación de una paz duradera.

No se aprecian objetivos económicos particulares en el corto plazo, aparte del normal reembolso efectuado por O.N.U.

#### **5. ¿Cuáles eran /son los objetivos militares/ de seguridad de la nación**

- Protección del personal e instalaciones de ONU. y asegurar la libertad de movimientos.
- Ajustarse a las reglas de enfrentamiento de la Misión.
- Trabajar conjuntamente con otros Contingentes militares en especial con los de la sub-región.
- Apoyar a la Policía Haitiana para restaurar y mantener el orden y la seguridad pública.
- Mantener una presencia disuasiva mediante un patrullaje y reconocimiento proactivo.
- Cumplir con lo que establece el Mandato de la Misión respecto a la protección que brindan los Convenios Internacionales relacionados con los Derechos Humanos universalmente reconocidos y los Convenios y Protocolos Adicionales referentes al Derecho Internacional Humanitario, por parte de los integrantes de la ONU así como de las partes en conflicto.

#### **6. Han cambiado con el tiempo los objetivos ¿de qué manera? ¿Por qué?**

En el corto tiempo de desarrollo de la Misión se ha visto que antes de entrar a las tareas de construcción de la Paz con proyectos de desarrollo se hace necesario lograr un entorno estable y seguro. Esto esta referido a la controversia existente entre dos diferentes puntos de vista:

- El primero que refiere al ciclo: Peace Enforcement - Peacekeeping – Peacebuilding que está simplificado en el punto anterior.
- El Segundo refiere a la teoría de que las operaciones de reconstrucción o construcción de la paz deben estar presentes en todas las etapas de la solución del conflicto ya que contribuyen a ir erradicando las causas del mismo. Esto trae consigo una necesidad extra de proveer seguridad a los componentes que desarrollen estas tareas.

#### **7. ¿Qué variables independientes influyen la efectividad de unas fuerzas militares combinadas, fuerzas policiales, y agencias civiles en misiones internacionales para apoyar la gobernabilidad, el cumplimiento y mantenimiento de la ley y el orden y en la institucionalidad de estados frágiles (PKO)?**

- Diferencias de idiomas.

- Diferencias en la terminología militar, en los procedimientos estandarizados y en los procesos de toma de decisiones a niveles tácticos y operacionales. (3)
- Diferencias en los procesos de entrenamiento previo al despliegue.
- Diferente grado de conocimiento de la cultura local y distintas percepciones del entorno cultural del país anfitrión entre los diversos contingentes, en especial si provienen de diferentes continentes.
- Diferentes objetivos entre las Organizaciones Internacionales, ONGs y otras que participen, sobre todo en lo que se refiere al mediano y largo plazo, debido principalmente a las diferencias que existen en sus mandatos, fondos, cadenas de mando, procedimientos operativos, grados de entrenamiento, imparcialidad que demuestran, grado de independencia con respecto a los miembros de los componentes Militares y Policiales de ONU. Se deben sumar las personalidades y potestades de quienes encabezan las mismas en el Área de Misión.
- Falta de coordinación entre las agencias involucradas. Lo anterior recae a nivel de la Misión en la persona del OCHA (Officer for the Coordination of The Humanitarian Assistance). En muchos casos la coordinación de esta oficina pasa sólo por reuniones aperiódicas con obstáculos que se generan por las razones expuestas anteriormente.
- Diferencias de apreciación entre civiles y militares en cuanto a la tendencia de privilegiar unos el desarrollo y otros la seguridad.(Controversia ya citada).
- Diferentes aproximaciones al tema de acuerdo a los países contribuyentes con topas (TCC) y efectivos de Policía Civil de ONU (PCC).

**8. ¿Qué medidas de desempeño pueden ser usadas para evaluar la efectividad de fuerzas combinadas que estén conduciendo operaciones integradas en misiones de mantenimiento de paz de carácter internacional ya sea en el hemisferio occidental o en aquellas realizadas por naciones del hemisferio occidental?**

- Aprovechar los ejercicios conjuntos a nivel de Estados Mayores (ejemplo, los OMP Sur y Norte, organizados por el Comando Sur de los EE.UU) procurando incrementar la estandarización de procedimientos de planificación y conducción de las operaciones.
- Igual consideración con los ejercicios sobre el terreno tipo “Cabañas”, los cuales persiguen estandarizar procedimientos en el terreno. Cabe puntualizar que aunque organizados por los Estados Unidos, el desempeño de sus tropas dista mucho de lo que realmente se debe hacer en las diferentes OMP debido a que este país no considera a las mismas como una operación típica a desarrollar cuando esto se compara con el resto de los países de la región.
- Realizar evaluaciones y aprovechar experiencias ya existentes en unidades combinadas como es el caso del Batallón Argentino en Chipre, u otros modelos que podrían ser observados como el caso de las SHIRBRIG citado.
- Reforzar y ampliar la conformación de unidades de nivel Brigada compuestas por Batallones y Unidades de Apoyo Logístico y otros apoyos (Helicópteros, Unidades fluviales, Gendarmería, etc.) de países de la región con atentos seguimientos y evaluaciones. Esto haría necesario el desarrollo de acuerdos Stand-by en conjunto presentados y acordados con el Servicio de Generación de la Fuerza (FGS) de la ONU.
- Centralización regional del entrenamiento para estas misiones y aprovechamiento de la vasta experiencia existente en muchos países de la región (caso Uruguay).

**9. ¿Cuáles son las recomendaciones más importantes para los decisores políticos y que permitan desarrollar las capacidades para operaciones de mantenimiento de paz y otras operaciones integradas dentro del marco de la cooperación regional en seguridad?**

- Definir la real necesidad de fortalecer las organizaciones globales, regionales y Sub-regionales para tratar con los conflictos armados, al igual que con otros problemas que pongan a las poblaciones en peligro. Aunque en la región existen acuerdos de tipo comercial, estos mismos nunca involucraron

el ejercicio conjunto de operaciones militares ya que predominan las misiones fundamentales que tienen las Fuerzas Armadas dentro de los diferentes países. A pesar de ello existe la cooperación en ciertos ámbitos que involucran la seguridad.

- En el actual contexto, y ante la consideración de la posibilidad de formar una Gran Unidad regional para desarrollar OMP, se deben adoptar medidas de consenso con soluciones que posibiliten la actuación conjunta internacional atendiendo debidamente las particularidades de todos los integrantes.

Las posiciones políticas negativas aducen en general razones de soberanía. En el caso del MERCOSUR, las posiciones contrarias a este pensamiento esgrimen que se trata este de un acuerdo comercial, no político. De materializarse algún proyecto en este sentido, debe evitarse desde el inicio que alguno de los países que la formen pretenda ejercer algún tipo de liderazgo indiscutido, fruto de su predominancia en otros aspectos (factores económicos o militares). Debe ser balanceada en todos los aspectos y respetar una proporcionalidad equitativa e igualitaria para todos los que la conformen desde el Comando de la misma, pasando por el número de efectivos, hasta la participación en los procesos de preparación e instrucción.

- Destacar los riesgos que involucra el desmantelamiento de los ejércitos, ante la interrogante: ¿Serán los países de la región capaces de mantener tropas suficientes, en los niveles de desempeño requeridos para cumplir eficientemente con estas misiones?
- Propiciar la ejecución y participación en los diversos foros internacionales donde se traten estos temas, con verdaderos representantes nacionales que conozcan las posibilidades y los límites en cuanto a concepción política, a los efectos de realizar aportes reales y oportunos como forma de compartir información relevante y lograr mantenerse actualizados sobre las tendencias existentes en la región en este complejo campo de acción.
- Cualquier intervención se debe adherir a las siguientes reglas:

Debe tener un propósito humanitario transparente y genuino, y objetivos establecidos que definan las referencias de éxito. A la autorización para intervenir la debe seguir inmediatamente la implementación. Debe ser sostenible militarmente. Debe estar acompañada de una estrategia para el restablecimiento de la paz después del conflicto, que incluya evitar su reanudación, y tratar con las causas básicas del conflicto. Debe ser proporcional a las metas. Debe ser sensible al impacto social y económico, especialmente en las mujeres y los niños. Toda la comunidad internacional debe cargar con los costos. No debe tener un efecto indirecto en los países vecinos. Las tropas participantes deben respetar los derechos humanos.

- - Ésta PKO es una oportunidad para que la región busque una nueva convergencia de principios y métodos para integrarse y lograr la interoperatividad,(3) inclusive llegar a materializar algunas cimientos en otros ámbitos que ayuden a consolidar la paz y la justicia en todo el hemisferio.

## Notas de pie de página

### (1) Ley del Conflicto Armado y otras leyes de guerra reconocidas internacionalmente

- Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (H.I.V.R) CICR, 1996.
- Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios ( 4-12-1989)
- Convención sobre los derechos del niño (20-11-1989)- Protocolo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados. (25-5-2000)
- Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977. Casi todos los Estados son signatarios de los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que son tratados de derecho internacional. Figuran en ellos disposiciones relativas a la protección de los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas, de los prisioneros de guerra y de las personas civiles expuestas. Interesa particularmente al tema el artículo 3, común a los cuatro Convenios, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; donde se establece la obligación de aplicar una serie de disposiciones, entre las que se prohíben, en cualquier tiempo y lugar:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

Asimismo se establece que los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Aporte a esta temática puede ser encontrada en: <http://www.icrc.org/spa>

(2) Diversas funciones a las que un "Soldado de la Paz" puede verse llamado a desempeñar.

- Vigilancia de fronteras o zonas desmilitarizadas.
- Patrullas aéreas, fluviales y terrestres, de seguridad, información o reconocimiento.
  - Mediar en la firma de Acuerdos de Paz entre Estados o Grupos Beligerantes.
  - Negociar el cese del fuego.
- Administrar los recursos humanos y económicos en aquellos territorios afectados por el Estado de Beligerancia, en forma transitoria hasta el restablecimiento de autoridades locales.
- Limitar y controlar los arsenales de los Estados que se encuentran en situación comprometida, con un conflicto en desarrollo o en situación de Paz Armada .
- Verificar la efectiva aplicación de los acuerdos de Paz, colaborar con las Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos, refugiados, y diversas O.N.G. (Organizaciones no gubernamentales).
- Crear las condiciones favorables para realizar Actos Eleccionarios en aquellos países, que así esté establecido en los Acuerdos.
- Brindar seguridad a los Funcionarios Civiles de Naciones Unidas, para el normal cumplimiento de las tareas específicas de su función.
- Realizar Tareas de Ayuda Humanitaria.

(3) Interoperabilidad.- La interoperabilidad, es la habilidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información, operar en forma conjunta y poder utilizar la misma efectivamente para llevar a cabo una misión común.

Se identifican dentro de la interoperabilidad en general, dos casos particulares:

*La interoperabilidad estratégica*, que resulta de la habilidad y capacidad de los actores para proveer y/o aceptar apoyos de otros actores que al facilitar su actuación integrada, permite obtener beneficios difíciles de alcanzar unilateralmente.

*La interoperabilidad en Misiones de Paz*, la cual es la resultante de conjugar, intercambiar e integrar el poder de combate (recursos humanos y materiales), del factor militar de dos o más naciones (marco combinado), bajo un comando único, y cuyo objetivo específico es el cumplimiento de una misión determinada, como podría ser la de: "Operaciones de Paz y de Asistencia Humanitaria".

La interoperatividad se puede implementar a través de:

- Un intercambio y conocimiento de la doctrina empleada.
- Un intercambio educativo, formativo y un perfeccionamiento integrado del personal, lo que permite disminuir costos y minimizar riesgos del personal.

- Una unificación de procesos y procedimientos de combate y de apoyo ante situaciones de catástrofe (rules of engagement –R.O.E.).
- Un conocimiento y manejo de otros idiomas.
- Una incorporación de recursos materiales que sean compatibles con los de otras Fuerzas Armadas.
- Un adiestramiento y entrenamiento integrado con otras Fuerzas Armadas (ejercicios).
- Una participación activa en Misiones de Paz, integrando la comunidad internacional o una participación en coaliciones multinacionales, compartiendo e intercambiando objetivos comunes.

Anexo 1 (Archivo anexo) “Alcance de la participación Uruguay”