



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/1994/828
15 de julio de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN HAITÍ

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se somete de conformidad con la solicitud del Consejo de Seguridad que figura en el párrafo 3 de su resolución 933 (1994), de 30 de junio de 1994.

2. Se recordará que en mis informes de fechas 25 de agosto de 1993 (S/26352) y 21 de septiembre de 1993 (S/26480), recomendé al Consejo de Seguridad el establecimiento de una Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) para contribuir a la aplicación del Acuerdo de Governors Island concertado el 3 de julio de 1993 (S/26063). El 23 de septiembre de 1993, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 867 (1993) en la que tomaba nota de dichos informes y autorizaba el establecimiento y el inmediato envío de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) por un período de seis meses. Conforme a la autorización del Consejo de Seguridad, la misión estaría integrada por 567 observadores de policía de las Naciones Unidas y una unidad de construcción militar con aproximadamente 700 integrantes, incluidos 60 instructores militares. El objetivo, de conformidad con el párrafo 5 del Acuerdo de Governors Island, era ofrecer orientación y adiestramiento, a todos los niveles, a la policía de Haití y supervisar sus operaciones así como modernizar las Fuerzas Armadas de Haití mediante su adiestramiento en actividades no bélicas y su participación en proyectos de ingeniería y asistencia médica. Debe señalarse que en aquel momento las Naciones Unidas experimentaban dificultades para contratar el número necesario de personal de policía civil.

3. Según señalé en mis informes de 13 de octubre de 1993 (S/26573), de 11 de noviembre de 1993 (S/26724), de 26 de noviembre de 1993 (S/26802) y de 19 de enero de 1994 (S/1994/54), el mandato confiado a la UNMIH en virtud de la resolución 867 (1993) no podía llevarse a cabo debido a diversos sucesos ocurridos en Haití, que constituía una inobservancia por parte de las Fuerzas Armadas de Haití de las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Governors Island. Además, señalé que la reactivación de la misión dependería de un cambio fundamental de actitud por parte de los dirigentes militares de Haití en lo que se refiere a la aplicación del Acuerdo.

4. En su resolución 917 de 6 de mayo de 1994, por el que imponía sanciones adicionales contra Haití, el Consejo de Seguridad decidió que estas sanciones no

se levantarían hasta que se estableciese un clima adecuado para el despliegue de la UNMIH, el retiro del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Haití o la renuncia o la partida de Haití del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Haití y del Jefe de la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe.

5. En mi informe de 28 de junio de 1994 (S/1994/765), señalé que como la situación en Haití se había seguido deteriorando, habían cambiado sustancialmente las circunstancias en las que se planeó la UNMIH en su forma actual. Habida cuenta de las recomendaciones adoptadas por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) durante su reunión especial en Belem (Brasil), así como de las conclusiones aprobadas por los Amigos del Secretario General para la cuestión de Haití en su reunión del 3 de junio, sugerí que el Consejo tal vez deseara considerar la posibilidad de modificar el mandato original de la UNMIH. Para entonces había resultado evidente que un contingente de policía militar y civil de 1.200 personas ligeramente armado no podía por sí solo garantizar la aplicación del mandato confiado a la UNMIH en las condiciones que probablemente existirían inmediatamente después de la partida de los jefes militares superiores.

6. En su resolución 933, de 30 de junio de 1994, el Consejo de Seguridad me pidió que le presentase lo antes posible y a más tardar el 15 de julio de 1994, recomendaciones concretas sobre la nueva configuración y reforzamiento de la UNMIH, incluidos los efectivos, la composición, el costo y la duración de la misión. En el párrafo 3 de la resolución, el Consejo especificaba que mis recomendaciones deberían referirse, entre otras cosas, a los medios por los que la UNMIH podría, llegado el momento, prestar asistencia al Gobierno democrático de Haití para el cumplimiento de sus responsabilidades de garantizar condiciones de seguridad para la presencia internacional, los altos funcionarios del Gobierno de Haití y las instalaciones de importancia fundamental, y prestar asistencia a las autoridades de Haití para el mantenimiento del orden público y la celebración de las elecciones legislativas que habrán de convocar las autoridades constitucionales legítimas.

II. TAREAS, EFECTIVOS Y CONCEPTO DE LAS OPERACIONES DE UNA FUERZA AMPLIADA

7. Las tareas que llevaría a cabo la fuerza ampliada serían las confiadas originalmente a la UNMIH por el Consejo de Seguridad en su resolución 867 (1993), juntamente con las nuevas tareas mencionadas en el párrafo 3 de su resolución 933 (1994). Las necesidades en el caso de la mayoría de estas últimas tareas obedecen a que, según cabe esperar, después de la partida de los jefes militares superiores de Haití y antes de que se restaure plenamente la autoridad del Gobierno legítimo, habrá un período de duración indefinida durante el cual las autoridades legítimas pueden necesitar asistencia para garantizar la seguridad de la presencia internacional y de sus propios funcionarios superiores, así como de las instalaciones clave, y para garantizar el orden público en general.

8. Durante muchos años, Haití ha padecido un clima político y social caracterizado por las violaciones generalizadas de los derechos humanos y otros casos de violencia. Esta situación, según se desprende de los informes de la

Misión Civil Internacional en Haití (MICIVH) que he transmitido a la Asamblea General se agravó bruscamente desde que se apoderaron del poder los jefes superiores de las Fuerzas Armadas de Haití en septiembre de 1991 y, en particular, desde que faltaron al cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de Governors Island de 3 de julio de 1993. Es probable, por lo tanto, que el despliegue de la fuerza ampliada y la asistencia prestada por ella a las autoridades legítimas en el mantenimiento del orden público se lleven a cabo en un clima de disturbios y violencia. No sólo es posible que la fuerza se enfrente con acciones hostiles por parte de individuos o grupos organizados de las Fuerzas Armadas de Haití o de otros sectores de la sociedad que han apoyado al régimen ilegal, sino que también pueden verse confrontadas con la violencia interna de Haití debido al ajuste de cuentas tras la partida de los jefes militares superiores. Habrá que ayudar a las autoridades legítimas a controlar esta violencia si los recursos disponibles para mantener el orden público no son suficientes para cumplir esta tarea. Así pues, no cabe excluir que la fuerza ampliada tenga que recurrir a medios coercitivos para desempeñar su mandato. Habida cuenta de estos aspectos de orden público de la labor de la fuerza ampliada, sería necesario que el Consejo de Seguridad actúe en virtud del Capítulo VII de la Carta al autorizar su mandato.

9. Ante esta perspectiva, la fuerza ampliada deberá tener la capacidad suficiente para garantizar desde un principio un clima de estabilidad y seguridad en todo el país, a fin de facilitar la pronta restauración de las autoridades legítimas y de restablecer el funcionamiento de sus estructuras, además de llevar a cabo las tareas asignadas previamente a la UNMIH. Así pues, se propone que el mandato de la fuerza ampliada incluya las siguientes tareas:

a) Controlar todos los principales puntos de entrada, los puertos marítimos y el aeropuerto de Puerto Príncipe, así como las principales rutas de abastecimiento, a fin de que los diferentes elementos de la presencia internacional, incluida la propia fuerza, puedan entrar y salir libremente del país y desplazarse en su interior;

b) Prestar asistencia a las autoridades legítimas de Haití a fin de:

i) Garantizar la seguridad de la sede de la fuerza y de otras instalaciones internacionales;

ii) Garantizar la seguridad de los funcionarios del Gobierno de Haití y de las instalaciones clave;

iii) Garantizar el orden público, incluido el desarme de los grupos paramilitares;

c) Convertir las Fuerzas Armadas de Haití en una fuerza profesional y promover su capacidad para llevar a cabo operaciones no bélicas;

d) Establecer una nueva fuerza de policía separada de las Fuerzas Armadas, conforme se prevé en el proyecto de ley sobre la policía, que se espera sea ratificado por el Parlamento de Haití en la primera oportunidad;

e) Prestar asistencia a las autoridades legítimas en la celebración de elecciones democráticas y la renovación del Parlamento de conformidad con la Constitución.

La asistencia prestada por el componente militar de la UNMIH a fin de garantizar el orden público se prestaría en la forma descrita en el párrafo 9 *supra* y no se haría extensiva a otras funciones de orden público, como el arresto, detención y enjuiciamiento de personas. La única excepción sería la detención de las personas que ataquen a los miembros de la fuerza, pero estas detenciones serían sólo por un breve período hasta que los interesados pudiesen ponerse a disposición de una autoridad haitiana competente.

10. Además de la capacidad necesaria para las tareas indicadas anteriormente, la fuerza debería ser capaz de realizar operaciones en condiciones que podrían llegar a ser hostiles. Para ello, necesitaría:

a) Capacidad para reaccionar ante eventualidades inesperadas;

b) Suficiente apoyo logístico, de ingeniería y médico para poder operar autónomamente hasta que haya logrado establecer un medio ambiente seguro y estable.

11. Se estima que, a fin de cumplir todos los cometidos mencionados en un medio ambiente incierto y posiblemente hostil, la Fuerza debería contar con los elementos siguientes:

a) 5.000 efectivos de combate compuestos por unidades de infantería, unidades de helicópteros y unidades de operaciones especiales;

b) 6.500 efectivos de apoyo al combate, con elementos de policía militar, de inteligencia, de comunicaciones, de ingeniería, médico, de transporte y logístico;

c) Una reserva frente a la costa de 3.500 efectivos, integrada por una unidad anfibia de infantería de marina y dos batallones de infantería;

d) Un grupo de aproximadamente 60 instructores militares;

e) Un componente de policía civil de aproximadamente 550 efectivos.

12. La concepción que se propone para las operaciones comprende dos fases:

a) En la primera fase, la fuerza establecería un medio ambiente seguro y estable prestando asistencia a las autoridades legítimas, según se expresó en los apartados a) y b) del párrafo 9. En esta fase, se desplegarían todos los 5.000 efectivos de combate, junto con la cantidad de unidades necesarias de los 6.500 elementos de apoyo. Las fuerzas de reserva sólo se utilizarían en caso de ser necesario;

b) En la segunda fase, la fuerza comenzaría a aplicar los aspectos del Acuerdo de Governors Island para los que se creó originalmente la UNMIH, a saber, la modernización de las fuerzas armadas y la policía, según se expresa en los apartados c) y d) del párrafo 9. Esta fase se iniciaría en cuanto se

hubiera establecido un medio ambiente seguro y estable. Dependiendo de las condiciones entonces existentes y de los progresos logrados en la profesionalización de las Fuerzas Armadas de Haití y la formación de la nueva fuerza de policía, las tropas desplegadas en la primera fase se reducirían gradualmente hasta el nivel necesario para mantener ese medio ambiente. La fuerza de reserva permanecería en su lugar durante todo el tiempo que se estimase necesario.

13. En lo tocante al componente de policía de la fuerza, el objetivo principal de la cooperación en el sector de la policía sería prestar ayuda para el establecimiento y la organización de una fuerza de policía haitiana separada de las fuerzas armadas. Mientras se procede a su creación y capacitación, los elementos de policía de la fuerza prestarían asesoramiento y asistencia a los efectos de mejorar el funcionamiento de las fuerzas de seguridad actuales y vigilarían el desempeño de éstas, asegurándose de que se ajustase a las normas en materia de derechos humanos. Así pues, sus funciones estarían estrictamente limitadas a la vigilancia y la capacitación. Se espera que su presencia tenga repercusión favorable en la forma en que se lleva a cabo la labor policial en Haití.

14. Para resumir el concepto que antecede, la ampliación de la fuerza requeriría un máximo de un poco más de 15.000 efectivos militares y aproximadamente 550 policías civiles, con un mandato del Consejo de Seguridad, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta, que permitiera que la fuerza utilizase los medios coercitivos necesarios para ayudar a las autoridades legítimas a cumplir diversas funciones de orden público. La ampliación de la fuerza también exigiría personal civil para diversas funciones de apoyo. Se necesitaría personal civil internacional adicional para ayudar a las autoridades legítimas a celebrar elecciones legislativas, si bien tal vez fuera mejor encomendar esta tarea a una operación civil y no a una fuerza armada.

III. OPCIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FUERZA AMPLIADA

15. He considerado tres opciones para el establecimiento de una fuerza ampliada del orden de la indicada anteriormente.

16. La primera opción sería que el Consejo de Seguridad ampliase la Fuerza existente (UNMIH) y le diese un mandato revisado que abarcase los cometidos adicionales previstos en la resolución 933 (1994). La UNMIH continuaría operando de conformidad con los principios y prácticas establecidos en materia de operaciones militares de las Naciones Unidas. Su expansión y la revisión de su mandato requerirían el consentimiento de las autoridades legítimas. Sin embargo, también sería necesario, por las razones que se explicaron en el párrafo 8, que la decisión del Consejo de Seguridad de revisar el mandato se adoptase con arreglo al Capítulo VII de la Carta.

17. La UNMIH estaría bajo el comando de las Naciones Unidas, conferido al Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. Estaría encabezada por mi Representante Especial. Su componente militar estaría encabezado por un Comandante de Fuerza y el componente de policía civil por un Comisionado de Policía, ambos directamente responsables ante mi Representante Especial. Sus efectivos militares y policiales serían aportados por los Estados

Miembros en forma voluntaria a pedido del Secretario General de conformidad con las convenciones que se han establecido a lo largo de los años. Sería financiada colectivamente por los Estados Miembros de las Naciones Unidas con arreglo al Artículo 17 de la Carta.

18. La primera cuestión planteada por esta opción es la de si sería posible obtener el personal necesario, con el equipo necesario, de una cantidad de Estados Miembros suficiente para ajustarse al principio establecido de que ningún Estado Miembro por sí solo debería aportar más de la tercera parte de una fuerza. La experiencia reciente sugiere que es sumamente improbable que se disponga de tropas y personal policial suficientes para permitir el despliegue de la fuerza sobre esta base con la urgencia requerida. En una operación reciente de mantenimiento de la paz, se necesitaron siete meses para obtener y desplegar los aproximadamente 7.000 efectivos requeridos; en otro caso, el Consejo de Seguridad aprobó la ampliación de una operación en 7.600 efectivos, pero más de un año después sólo se han obtenido y desplegado 5.300.

19. Aun cuando se encontrasen tropas suficientes, su despliegue con el equipo necesario probablemente insumiría entre tres y seis meses. La elaboración de un presupuesto revisado y su aprobación por la Asamblea General también llevaría varias semanas. Por lo tanto, parece imposible encarar la ampliación de la UNMIH dentro de un plazo que permita desplegarla inmediatamente después de que los más altos jefes militares salgan de Haití.

20. En tales circunstancias, no recomiendo que el Consejo de Seguridad decida ampliar la UNMIH para cumplir los cometidos adicionales previstos en la resolución 933 (1994). Por las razones expresadas anteriormente, no sería posible aplicar tal decisión sin infringir determinados principios bien probados de las operaciones militares de las Naciones Unidas que se han respetado en otras situaciones recientes. Además, si la decisión no se aplicara por las dificultades mencionadas resultaría dañada la credibilidad de las Naciones Unidas. En tales circunstancias, he estimado necesario examinar otras opciones que se ajusten a la Carta, a la práctica anterior y a los principios establecidos.

21. La segunda opción sería que el Consejo de Seguridad, a petición del gobierno legítimo y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, adoptara una resolución por la que autorizara a un grupo de Estados Miembros a establecer y desplegar una fuerza que llevara a cabo las tareas descritas en el párrafo 9. Los Estados Miembros podrían ser un grupo especial formado con el propósito de crear una fuerza multinacional, o los miembros de la OEA que podrían decidir establecer una fuerza interamericana. En uno u otro caso, sería necesario que se celebraran consultas entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros interesados, y estos últimos deberían hacer saber a las Naciones Unidas que estaban preparados para asumir esta responsabilidad si el Consejo de Seguridad los autorizara para hacerlo. Con arreglo a esta opción, la fuerza estaría bajo el mando y el control de los Estados Miembros que contribuyeran a ella, y esos Estados Miembros serían responsables de su financiación, con la ayuda de las contribuciones voluntarias que los demás Estados Miembros quisieran aportar. Esta opción tiene la ventaja de que no establece límites a la proporción de la fuerza que habrá de ser aportada por un solo país.

22. La tercera opción sería confiar las fases primera y segunda de la operación (véase párr. 12) a diferentes fuerzas. Se haría cargo de la primera fase una fuerza multinacional o interamericana autorizada por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, según lo previsto en la segunda opción, cuyo mandato consistiría en establecer un medio seguro y estable. La segunda fase, según lo decidido originalmente por el Consejo de Seguridad, se confiaría a la UNMIH, en virtud del Capítulo VI de la Carta, con el número de efectivos autorizado por el Consejo en la resolución 867 (1993), para la cual ya existe una consignación presupuestaria, para la cual los Estados Miembros ya han comprometido la mayor parte del personal militar y de policía necesario, y la cual ya goza del consentimiento de las autoridades legítimas de Haití. Se enviarían elementos de avanzada de la UNMIH a Haití tan pronto como fuera posible después del despliegue de la fuerza multinacional o interamericana, a los que seguiría su cuerpo principal tan pronto como se conviniera que esa fuerza había logrado establecer un medio suficientemente seguro y estable para comenzar la labor de aplicación de las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Governors Island. Sería esencial que no se retirara la fuerza multinacional o interamericana sin que se hubiera concertado un acuerdo entre los Estados Miembros interesados y las Naciones Unidas acerca de la oportunidad y las modalidades de su retiro.

23. Si se decidiera elegir la segunda o la tercera opción, el Consejo de Seguridad tal vez deseara autorizar el establecimiento de un pequeño grupo de observadores militares y de policía de las Naciones Unidas que coexistirían con la fuerza multinacional o interamericana (según el caso), y cuya tarea consistiría en verificar la forma en que la fuerza cumplía el mandato que le había sido conferido por el Consejo y, según correspondiera, interponer sus buenos oficios para facilitar el logro de los propósitos aprobados por el Consejo.

IV. OBSERVACIONES

24. La situación en Haití se ha deteriorado hasta hacerse intolerable. Los más altos jefes de las Fuerzas Armadas de Haití continúan desafiando la voluntad de la comunidad internacional y cometiendo asesinatos, violaciones y torturas contra la desafortunada población de Haití que también carga con el peso de las sanciones, a pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas y de otros organismos de hacerles llegar socorro humanitario. En esas aflictivas circunstancias, apoyo plenamente el deseo del Consejo de Seguridad, expresado en la resolución 933 (1994), de planificar con urgencia una acción eficaz que ponga fin a esta situación y restablezca a las autoridades legítimas.

25. Como lo deja en claro el presente informe, el mandato previsto en la resolución 933 (1994) no es fácil y requeriría el despliegue de una fuerza internacional muy numerosa por un plazo de duración imprevisible. Lamentablemente, el montaje, equipamiento y despliegue de una fuerza así por parte de las Naciones Unidas en el marco cronológico requerido (primera opción) supera la capacidad actual de la Organización.

26. En consecuencia, si el Consejo confirma su decisión en favor de una fuerza con el mandato previsto en la resolución 933 (1994), deberá obtener la cooperación de otra entidad cuya capacidad y cuyos procedimientos permitan la

formación y el despliegue oportunos de una fuerza de esa índole. En el presente informe se sugiere que el Consejo se dirija con ese propósito ya sea a un grupo de Estados Miembros del mismo parecer o a la OEA, los que, si convinieran en ello, serían autorizados por el Consejo a establecer una fuerza multinacional o interamericana para ayudar a crear un medio seguro y estable y poner en práctica las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Governors Island (segunda opción).

27. Otra solución sería que el Consejo decidiera dividir la labor entre una fuerza multinacional o interamericana y la UNMIH (tercera opción). Tan pronto como la fuerza multinacional o interamericana hubiera creado lo que las Naciones Unidas reconocieran que constituía un medio seguro y estable, el Consejo de Seguridad, aprovechando las decisiones vigentes propias, de la Asamblea General y de las autoridades legítimas, así como las promesas existentes de los países que aportan contingentes, enviaría a la UNMIH a Haití para que cumpliera el mandato originalmente previsto para ella.

28. Desearía hacer una última observación. Las actividades que se examinan en el presente informe, aunque amplias y esenciales, constituirían solo parte del apoyo y la asistencia que Haití necesitará de la comunidad internacional tan pronto como se restablezcan las autoridades legítimas. Con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de Governors Island, se requerirá una intensa labor para proporcionar la asistencia humanitaria que se necesita con urgencia, facilitar el retorno y la reintegración de los refugiados, ayudar a las autoridades haitianas a rehabilitar una economía dañada por las sanciones y reconstruir las instituciones y la infraestructura, promover el respeto de los derechos humanos, y fomentar el desarrollo económico y social que la población de Haití tanto merece. Si se aceptan las propuestas presentadas en el presente informe, el Consejo de Seguridad comprometerá implícitamente a la comunidad internacional a un programa ininterrumpido y a largo plazo de apoyo a Haití.
