



Programa de Cooperación
en Seguridad Regional

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG

EL '2x9': ¿UNA INCIPIENTE COMUNIDAD DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?

RESUMEN

Las naciones latinoamericanas que enviaron fuerzas armadas y de seguridad a la Misión de Estabilización en Haití (Minustah) de las Naciones Unidas, crearon un mecanismo informal tendiente a hallar soluciones conjuntas y efectivas para reestablecer la paz y para democratizar el proceso político en Haití. En este trabajo se analizan los seis encuentros realizados por ese mecanismo conocido como el '2x9' y se plantea si este grupo puede considerarse como una incipiente comunidad de seguridad, y si es un antecedente auspicioso en el camino de construcción de un espacio en donde se homogenicen políticas de defensa y de seguridad internacional ajustadas a normas y principios básicos que han sido definidos por la comunidad internacional y defendidos por la comunidad regional.

INTRODUCCIÓN

El envío de fuerzas latinoamericanas a la Misión de Naciones Unidas en Haití, (MINUSTAH), provocó acalorados debates cuestionando la legitimidad de la intervención. La no injerencia, la autonomía y la soberanía estatal son temas históricos y medulares en nuestro continente, de extrema sensibilidad nacional por las reales o potenciales amenazas de dominación norteamericana. La misión en Haití se interpretaba como el portal de entrada de futuras intrusiones impulsadas por el gran vecino del norte.

Es cierto que la participación tuvo algunos detractores. Así, por ejemplo, el vicepresidente y ex ministro de Defensa brasileño José Alencar, debió aclarar ante la prensa, el 23 de marzo de 2007, que «Brasil sigue defendiendo la autodeterminación y el principio de no intervención», mientras por detrás se comentaba que esa participación afianzaba la

conquista de un puesto de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En Argentina, la Cámara de Diputados nacional presentó un pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional, con fecha del 14 de mayo de 2007, solicitando conocer la situación de las tropas argentinas en Haití, y en sus fundamentos se señalaba que la misión «se desarrolla en una zona devastada por la pobreza, las inclemencias climáticas y las enfermedades... Se debe sumar a esto la riesgosa tarea de pacificar un vasto sector de la isla asolada por bandas armadas y graves conflictos sociales», una forma diferente de mostrar descontento con las decisiones del Ejecutivo. En un artículo de febrero de 2007, Raúl Zibechi hablaba de la matanza de pobladores, mientras que el enviado a Haití de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), Anderson Bussinger, dijo que «Si Brasil quisiera enviar médicos, profesores y alimentos a Haití sería otra situación. Ahora, ¿cuál es el presupuesto de la Misión Especial de las Naciones Uni-

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
ARGENTINA

ILDIS
EN BOLIVIA

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN BRASIL

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
en Chile

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EQUADOR

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN PERU

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
FESUR

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

La solución ante este dilema no es renegar de las misiones de paz sino, impulsar que ante las violaciones graves a los derechos humanos se universalice la intervención de la comunidad internacional para establecer la paz. En caso contrario, nos convertimos en cómplices de los genocidios.

das? 85 por ciento es militar y destinado a las actividades represivas.» En otros casos, se criticaba la intervención de Estados Unidos y Francia, que habían derrocado a un gobierno legítimo, señalando que el 29 de febrero de 2004 el Presidente Jean-Bertrand Aristide fue expulsado de su cargo por la fuerza. Los países de Caricom plantearon que la situación en Haití debía resolverse políticamente y no por la vía militar ni a partir de sanciones económicas, y reafirmaba su compromiso con la gobernabilidad y democracia en la región, con el imperio de la ley, rechazando cualquier interrupción a ese proceso.

Son ampliamente conocidos las acusaciones sobre el dudoso fin de la gestión de Aristide, aunque también es justo recordar el deterioro de la situación de vida de los haitianos con una hemorragia incontenible de expatriados y refugiados, y una violencia pandillera fuertemente armada. Suena a farsa dar la espalda a esta tragedia por un extremo respeto a principios que vienen del siglo XVII.

Idealmente, las naciones preferirían no tener que intervenir en los asuntos de otros países por medio del uso de la fuerza. En un mundo ideal, deseáramos prevenir los conflictos, en vez desplegar fuerzas armadas cuando estos se han agudizado. Sin embargo, las hostilidades existen y la misión lleva tres años. Consideramos por lo tanto más productivo evaluar su impacto regional y sus consecuencias para promover mecanismos de diálogo y concertación latinoamericanos que retornar a los orígenes de las Minustah para estimar su legalidad.

Si compartimos los principios del sistema internacional, debemos aceptar que las intervenciones humanitarias son necesarias, y que contribuyen a promover los derechos humanos, políticos y sociales, pues se organizan bajo el mandato de las Naciones Unidas. Este mandato garantiza operaciones dentro de un orden westfaliano. Si aceptamos además que la paz mundial es un objetivo permanente de la ONU, aceptado por sus miembros, entonces, la legitimidad de las misiones de paz no puede ser cuestionada. La no intervención por cuestiones humanitarias da lugar a la implantación del extremismo, como hoy vemos, por ejemplo, en Sudán. Es cierto –como dicen algunos críticos– que se interviene en aquellos países que tienen condiciones políticas y militares que permiten más fácilmente las acciones externas. La solución ante este dilema no es renegar de las misiones de paz sino, impulsar que ante las violaciones graves a los derechos humanos se universalice la intervención de la comunidad internacional para establecer la paz. En caso

contrario, nos convertimos en cómplices de los genocidios.

Nos interesa convocar a una reflexión acerca de una experiencia de concertación novedosa entre los países de este continente que enviaron fuerzas armadas a Haití. Si repasamos la situación en la isla tres años atrás, cuando se inició la misión, vemos que la respuesta conjunta de las naciones que comprometieron fuerzas fue exitosa. Para despejar dudas, veamos con más detalle qué es este mecanismo que se conoce como ‘2x9’ o ‘G9’, integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

EL PROCESO DE COOPERACIÓN LATINOAMERICANA

El 13 de mayo de 2005, los Viceministros de las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay iniciaron una modalidad de encuentros para tratar de hallar soluciones a la crisis haitiana y garantizar el mayor éxito posible de la misión de estabilización en la que participaban fuerzas armadas de esos cuatro Estados. Tal vez había un temor egoísta en la convocatoria, pero es justo reconocer que al mismo tiempo había un compromiso generoso por mejorar las respuestas en el marco de la misión determinada por el Consejo de Seguridad. En virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 1542, del 30 de abril de 2004, se estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah). Un año después, los funcionarios de los cuatro países coincidieron en reconocer que la crisis haitiana era de naturaleza política, económica y social y que, por lo tanto, su solución no era solo de carácter militar. Por ello, y en reflejo de la historia de las propias naciones participantes, señalaron el potencial de la Minustah para el fortalecimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos en Haití como un componente esencial de la gobernabilidad democrática y el desarrollo. Era una nueva –y tal vez última oportunidad de superar la estructural fragmentación política en la isla. Había una profunda preocupación por no limitar la misión a acciones de carácter militar, a pesar de que reconocían que sin un mínimo orden sería imposible establecer condiciones de desarrollo.

El resultado de esta confluencia fue constituir un Grupo de Trabajo informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa para coordinar posiciones y acciones en todos los niveles de la cooperación en Haití. En ese momento aparecía como prioridad el apoyo al proceso electoral para reestablecer la legitimidad política en la isla, requisito previo de cualquier proyecto de superación de la crisis haitiana, pero también se estaba planteando una mirada de largo plazo, una perspectiva estratégica para cumplir con tanto con los objetivos de la misión como

para crear condiciones institucionales que quebraran el reiterado ciclo de crisis políticas.

Con el propósito de hacer más eficiente la respuesta conjunta y con la propuesta de democratizar la toma de decisiones en Haití, los participantes consideraron positivo convocar a otros países de América Latina para que integren el mecanismo y establecieron la fecha para la siguiente deliberación en Chile.

El 19 de agosto de 2005 los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay se reunieron en Santiago de Chile con el fin de coordinar su labor en la Minustah. Según se lee en el comunicado de prensa, la finalidad era contribuir al «fortalecimiento de la construcción democrática y a alcanzar una transformación y mejoramiento en la calidad de vida del pueblo haitiano». Allí decidieron continuar con este mecanismo de coordinación política en respaldo de la gobernabilidad de las nuevas autoridades y de las organizaciones sociales y políticas haitianas. Por razones seguramente prácticas se lo llamó informalmente el '2x7'. En esa reunión también estuvieron presentes el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, Embajador Juan Gabriel Valdés y el comandante militar de la Minustah, General Augusto Heleno Pereira. Los funcionarios dejaron en claro que el objetivo de la coordinación política no se centraba en el aspecto militar de la misión, sino en lograr mejores condiciones democráticas en la isla. Tanto la convocatoria como el mecanismo de coordinación eran determinadamente políticos, y por ello, el tema central del debate fueron las elecciones en Haití. Los funcionarios estaban preocupados porque se alcanzara una amplia inscripción electoral y por garantizar un proceso electoral transparente. En consecuencia, era necesario avalar la participación de todos los partidos y grupos políticos, sin exclusiones, mientras estos renunciaran expresamente al uso de la violencia. La misión daba el marco de seguridad básico para llevar a cabo el proceso de votación, pero los miembros de '2x7', partiendo de sus propias experiencias de transición a la democracia, de construcción de consensos y de consolidación de un sistema político estable, impulsaban la creación de condiciones reales de confluencia. Esos logros, se señalaba, no podrían alcanzarse sin proyectos de desarrollo generados con la ayuda de la cooperación internacional y por los propios grupos haitianos.

Este fue, no obstante, un punto de fricción con los países donantes y con algunos organismos financieros internacionales quienes querían distribuir los recursos una vez que se legitimara un nuevo gobierno y que este demostrara su capacidad de manejar los programas de reconstrucción económica. Los miembros del '2x7' entendían que esa dilación aten-

taba contra la misma convocatoria electoral. Por ello, reclamaban un «sólido y oportuno cumplimiento de los compromisos financieros internacionales con Haití», según expresa el comunicado de prensa. Para los Estados latinoamericanos, sin ese impulso, el mismo proceso de empadronamiento estaba amenazado, pues faltaban los incentivos para reencauzar la violencia estructural de la isla. Esa cooperación, sin embargo, nunca llegó en los plazos esperados por los países operantes y, especialmente, por las autoridades provisionales haitianas. En la reunión de donantes en Washington de 2004, se comprometieron 1.300 millones de dólares para desarrollar proyectos de cooperación, aunque seis meses más tarde se habían desembolsado menos de 250 millones de dólares. Esta reticencia no se modificó y en la reunión de diciembre de 2006, realizada en Madrid, donde el ministro dominicano de Exteriores, Carlos Morales Troncoso, denunció ante la Conferencia Internacional para el Desarrollo Económico y Social de Haití que la asignación de recursos comprometida por los países donantes en la primera conferencia, «no se ha cumplido». El jefe de la diplomacia dominicana lamentó que en dos años de encuentros entre las autoridades de Haití y los países donantes y en cinco oportunidades (Montreal, Cayena, Bruselas, Brasilia y Puerto Príncipe), se ha presionado al país receptor de la ayuda y no a los emisores.¹

Otra diferencia entre el enfoque latinoamericano y el de las naciones cooperantes era el relativo al uso de la fuerza. El General brasileño Heleno Pereira, Comandante de las fuerzas de la ONU, expresó en diversas oportunidades que la situación de Haití no se resolvía por la vía militar, que su misión era de contención para resguardar la paz y no para reprimir, como solicitaban algunos Estados.² El temor del General Heleno, compartido por los comandantes de las otras fuerzas latinoamericanas, era que la misión fuera considerada como tropas de ocupación por la población haitiana. Además, ello iba en la dirección opuesta a las acciones diplomáticas fomentadas por las naciones del '2x7' encaminadas a encontrar respuestas alternativas a la crisis, como por ejemplo, la misión conjunta que estas naciones llevaron a cabo con el Grupo Consultivo Especial sobre Haití del Consejo Económico y Social (Ecosoc). Los países operantes no buscaban alterar los términos fijados por las Naciones Unidas. Por el contrario, en el estricto marco de sus principios trataban de encontrar formas más eficientes de llegar a los objetivos de la misión.

Los funcionarios dejaron en claro que el objetivo de la coordinación política no se centraba en el aspecto militar de la misión, sino en lograr mejores condiciones democráticas en la isla. Tanto la convocatoria como el mecanismo de coordinación eran determinadamente políticos, y por ello, el tema central del debate fueron las elecciones en Haití.

EL '2x9': ¿UNA INCIPIENTE COMUNIDAD DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?

El reto como países latinoamericanos es profundizar esta modalidad de entendimiento sur-sur, basado en un principio solidario. No hay en esta voluntad de cooperar ni intenciones hegemónicas, ni balance de poder, ni intereses económicos.

La siguiente convocatoria en Buenos Aires, en enero de 2006, contó con los mismos participantes. Además de los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los siete países, estuvieron presentes José Miguel Insulza, Secretario general de la OEA y Juan Gabriel Valdés, Representante del Secretario General en Haití, de ONU.

El tema central de este conclave fueron los reiterados aplazamientos de las fechas de elecciones en Haití. Los gobiernos habían expresado en ocasiones anteriores su temor a que las elecciones no se llevaran a cabo, impresión compartida por la comunidad internacional. Por ello, en esta reunión se decidió que enviados de los cancilleres de los siete países operantes se trasladaran a la isla para dialogar con los candidatos de todos los partidos políticos, con el fin de asegurar un proceso electoral

transparente y responsable. Este compromiso manifestaba una visión superadora de la misión militar, era una iniciativa de carácter político tendiente a cimentar la democracia. Con esa gestión se confiaba en que los Estados del '2x7' no producían ni en las autoridades a cargo, ni en la población, desconfianza, tal como podría ocurrir con otros actores internacionales. Era también una muestra de responsabilidad y de trabajo mancomunado, y tal como se expresa en el comunicado de la reunión de urgencia de Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Guatemala y Ecuador sobre Haití, realizada en Buenos Aires el 16 de enero de 2006, en ese encuentro quedó confirmada «la voluntad de la

región en mantener su componente latinoamericano pro activo en la búsqueda de las condiciones de seguridad y pacificación del pueblo haitiano.» Esta es la particularidad más interesante de este proceso: el aporte específico latinoamericano a la reconstrucción de Haití desde una perspectiva política y socio-económica. Así, se reconocía la necesidad de crear condiciones de paz por medio de fuerzas militares, pero se ponía el acento en la reconstrucción post-conflicto, partiendo de las experiencias, muchas de ellas traumáticas, que los países del '2x7' atravesaron hasta alcanzar la estabilidad democrática. Este es un signo de la madurez asumida por los países operantes, confiados en su contribución a la paz global.

Después de las elecciones y con la elección del nuevo presidente de Haití, René Préval, el '2x7' volvió a reunirse en agosto de 2006 en Buenos Aires, señalando la importancia de completar el proceso electoral municipal. Por otra parte, decidieron ampliar el mecanismo a otros países latinoamericana-

nos para apoyar las políticas del nuevo gobierno en el combate a las condiciones sociales y económicas adversas que transitaba la población haitiana. Asimismo, se comprometieron a coordinar sus mutuas posiciones para modificar algunos puntos del mandato de la misión, realizando una «progresiva adaptación de la MINUSTAH, fortaleciendo su composición con otros componentes vinculados a actividades de carácter civil y de apoyo a la seguridad pública». La idea era trasladar las experiencias concretas de gestión de cada Estado para fortalecer el gobierno haitiano. En ese mismo comunicado de la reunión que se llevó a cabo en Buenos Aires, el 4 de agosto de 2006, se dice expresamente que el reto como países latinoamericanos es profundizar esta modalidad de entendimiento sur-sur, basado en un principio solidario. No hay en esta voluntad de cooperar ni intenciones hegemónicas, ni balance de poder, ni intereses económicos.

El siguiente encuentro incorporó a Bolivia y Paraguay, conformando un '2x9'. En esta oportunidad también se sumó el Viceministro de Relaciones Exteriores y el Viceministro de Gobierno y Justicia de Panamá. El crecimiento del grupo era un indicio de su creciente legitimidad y su efectiva contribución, ya que, como sostiene el comunicado de la reunión de países latinoamericanos componentes de la MINUSTAH (2x9) sobre Haití, en el encuentro de Lima del 12 de febrero de 2007, «esta nueva etapa de vida democrática en Haití constituye una oportunidad única para enfrentar los desafíos de seguridad, consolidación institucional y desarrollo socio-económico del país». Los participantes resaltaron la necesidad de que la misión de ONU continúe y que la cooperación de la comunidad internacional en co-gestión con el gobierno haitiano se oriente hacia la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de los servicios de salud. Para ello, concordaron en la importancia de las acciones de impacto rápido (quick impact projects -QIPs) para aliviar la situación de la población. Se pusieron a disposición de las autoridades de gobierno y del parlamento haitiano para facilitar las iniciativas que a ellos les resultaran más necesarias para el proceso democrático: las acciones sólo se emprenderán en la medida que contarán con el aval y la demanda del gobierno de la isla.

Tal como estaba previsto en el encuentro de Lima, la siguiente convocatoria fue en Guatemala, el 31 de agosto de 2007. Allí, el '2x9' contó con la presencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Haití, del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, el Secretario General de la OEA, el Representante y el Representante Especial Adjunto Principal del Secretario General de ONU en Haití y los Representantes de alto nivel de Panamá, como miembro del Consejo de Seguridad de ONU. En esta ocasión reiteraron la necesidad de prolongar la Minustah, coincidiendo en que su mandato debía ser por doce meses para poder planificar de forma eficiente sus

funciones conforme vaya avanzando la pacificación. Observamos ya un notorio protagonismo del 2x9 para fijar modalidades, propuestas, procedimientos ante las autoridades de Naciones Unidas, superando el rol pasivo que se asumió en otras misiones de paz.

En el comunicado se destacaron las acciones de Perú, acompañadas por Panamá, dentro del Consejo de Seguridad, para coordinar la renovación del mandato de la misión, de acuerdo a lo consensuado entre los operantes latinoamericanos. Se dio especial apoyo a las iniciativas tendientes a reformar la policía nacional, el sistema de administración de justicia y la corrupción. Asimismo, haciéndose eco de las preocupaciones del Caricom, se señaló la urgencia por mejorar la capacidad nacional de supervisión y control de las fronteras terrestres y marítimas, tratando de disminuir el tráfico de armas, el contrabando y el narcotráfico en la región. Fue también un aliciente para la reincorporación responsable de Haití al Caricom, organismo que como contrapartida abriría una oficina de representación en Puerto Príncipe.

Luego de seis reuniones se creó un clima de confianza y cooperación entre los países operantes en Haití que comparten sus percepciones y preocupaciones respecto de la seguridad regional. Por medio de sus fuerzas militares están haciendo una inversión política de gran relevancia para el futuro de nuestra región y para el progreso de la isla, sustentado en el liderazgo positivo y reconocido del mecanismo, tendiente a hallar soluciones conjuntas y efectivas a los problemas regionales. Si existían dudas respecto a un probable carácter invasivo de la misión, la presencia de las altas autoridades haitianas en los debates del '2x9', da cuenta de la concordancia y el entendimiento, es al mismo tiempo, un estímulo para la construcción de consensos regionales y para extender el rol pacificador de la comunidad latinoamericana.

UNA INCIPIENTE COMUNIDAD DE SEGURIDAD

El innegable éxito de la coordinación '2x9' no impide que se haga una reflexión crítica. Este no es un mecanismo *ad hoc*, pues si bien surge como una propuesta elaborada específicamente para un fin preciso y, por tanto, no generalizable, hay que reconocer, primero, que parte del mandato de Naciones Unidas acordado en el Consejo de Seguridad. Ese marco fija la legalidad de la acción multilateral y establece rígidamente las reglas de empeñamiento aceptadas. Es por lo tanto concurrente con las acciones, principios y objetivos prefijados en las decisiones del Consejo de Seguridad para las misiones de paz. En segundo término, no es *ad hoc* pues es consecuencia de un largo proceso de cooperación en seguridad sudamericana que se inicia a mediados de la década de los ochenta. Sin entrar exhaustiva-

mente en este punto, merecen recordarse las negociaciones para la limitación de armas de destrucción masiva, que conllevaron a reuniones periódicas bi y multilaterales; los mecanismos entre Cancillerías y Ministerios de Defensa bilaterales; la negociación pacífica de diferencias limítrofes; las medidas de paz acordadas en el ámbito del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones; el crecimiento de ejercicios y maniobras conjuntas entre fuerzas armadas, comandadas por los equipos civiles de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores; las reuniones de Ministros de Defensa de Sudamérica; los intercambios dentro del Tratado Amazónico; entre otras muchas iniciativas que transformaron la competencia y la rivalidad en ámbitos de cooperación y creación de normas compartidas.

Ahora bien, es justo reconocer que las experiencias de cooperación en seguridad nombradas adolecen de institucionalidad. No obstante, creemos que el '2x9' no debe institucionalizarse dado que es aún confuso el marco en el cual debe asentarse esta cooperación. De acuerdo al concepto de comunidad de seguridad acuñado Karl Wolfgang Deutsch y retomado luego por Emmanuel Adler y Michael Barnett, las comunidades de seguridad se caracterizan porque existe una base aceptable de valores e intereses compartidos y una expresa voluntad de resolver conflictos por la vía pacífica.³ Ambos componentes, solventan expectativas de construir una comunidad de seguridad subregional. Pero pese a la expresa decisión de resolver las diferencias por medios pacíficos en nuestra región, los marcos institucionales están en construcción. Aunque las

naciones latinoamericanas aceptan una estructura plural, una comunidad de seguridad obliga establecer un sistema de redes políticas, compuesta por múltiples actores tanto públicos como privados, participando a través de canales formales e informales, que dotan a esa comunidad de una fuerte cohesión, que influencia y determina las identidades de seguridad nacional de cada uno de los miembros.

Para constituir una comunidad de seguridad en Sudamérica todavía faltan definiciones, por ejemplo, un acuerdo respecto a la arquitectura de seguridad hemisférica; una clarificación sobre las instituciones de la seguridad regional; concordar sobre las mayores vulnerabilidades estratégicas de la región, establecer criterios consensuados sobre el desarrollo y uso de las tecnologías de defensa; y una relativa institucionalización de la cooperación en seguridad con alta legitimidad y un definitivo liderazgo civil sobre las cuestiones de defensa.

Si existían dudas respecto a un probable carácter invasivo de la misión, la presencia de las altas autoridades haitianas en los debates del 2x9, da cuenta de la concordancia y el entendimiento, es al mismo tiempo, un estímulo para la construcción de consensos regionales y para extender el rol pacificador de la comunidad latinoamericana.

Este grupo de países latinoamericanos crearon un espacio en donde se homogenizan políticas de defensa y de seguridad internacional ajustadas a normas y principios básicos que han sido definidos por la comunidad internacional y defendidos por la comunidad regional.

El '2x9' puede considerarse una incipiente comunidad de seguridad, dado que conforma un antecedente auspicioso en el camino de construcción de esa lógica de concertación regional. Se debe resaltar especialmente que este grupo de países latinoamericanos crearon un espacio en donde se homogenizan políticas de defensa y de seguridad internacional ajustadas a normas y principios básicos que han sido definidos por la comunidad internacional y defendidos por la comunidad regional.

Es una incipiente comunidad de defensa porque se buscan consenso en base a valores compartidos, y en donde participan, además de los actores tradicionales, funcionarios de cooperación internacional, de economía, de salud pública, de educación, de deporte, junto con activistas de la sociedad civil, alimentados por debates académicos que incitan a la reflexión y revisión constante.

Es en ese contexto que las naciones latinoamericanas realizan una contribución específica, remarcando que la MINUSTAH no puede ser únicamente una misión de carácter militar. Se reiteró en numerosas oportunidades que constituye una misión humanitaria y no una invasión armada. Lo que suma valor a esta experiencia de participación subregional es su vocación de concertación, sin jerarquías, superando la lógica de la rivalidad, dotando a la misión del contenido humanitario ante situaciones de carencias que también nuestros países experimentan en su propio territorio. Esta incipiente comunidad de seguridad es un ejercicio de carácter democrático y humanitario,

cuya evolución constituirá un pilar de la futura estructura de seguridad sudamericana, o sea, es un paso valioso, concreto, hacia un proceso más institucionalizado.

Es además una iniciativa valiosa que demuestra un cambio positivo en la conducción de las fuerzas armadas. De los encuentros de Estados Mayores del Mercosur, decisión autónoma de las fuerzas armadas, organizado a fines de la década de los ochenta, e incluso anterior a la constitución oficial del Mercosur, por medio de la cual las instituciones militares defendían un espacio de autonomía para adelantarse a las decisiones políticas civiles, arribamos ahora a un proceso de cooperación ante la crisis haitiana liderado por las Cancillerías, con el apoyo de Ministerios de Defensa, conducidos por equipos civiles y con el aval de las organizaciones multilaterales. ¿Pueden quedar dudas de que esto es un progreso democrático? Por cierto, hay expectativas no cumplidas de invertir en desarrollo económico e inclusión social. Las iniciativas de recuperación productiva y ambiental que desde hace dos años aportan los

países operantes latinoamericanos son beneficiosas, pero insuficientes para demostrar el carácter diferente de la misión de paz. Esta experiencia de concertación debería expresarse con más fuerza en las oficinas de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

GESTIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Si fuera necesario destacar un aspecto negativo de este procedimiento no me referiría a los riesgos del intervencionismo, sino a que nuestros países no hayan reconocido suficientemente la potencialidad de esta concertación, activando en forma conjunta ese poder ante la comunidad internacional. Hay una capacidad de gestión surgida de la respuesta latinoamericana ante la crisis de Haití, en donde nuestros Estados pasaron de demandantes de la cooperación internacional, a ser oferentes. Además, se perciben los efectos políticos —entre los que se cuenta la consolidación de un modelo democrático de fuerzas armadas—; la promoción de la presencia internacional de cada nación y la confirmación del proceso de integración regional. No obstante, las decisiones del Secretario General de ONU, Ban Ki-moon, para designar su nuevo representante en agosto de 2007, no se consensuó con el '2x9'. Si bien Perú gestionó, en su condición de coordinador del Grupo de Amigos de Haití, la Resolución 1780 de la misión de las ONU para la Estabilización de Haití, para que permanezca hasta el 15 de octubre del 2008, no se incorporaron algunos de los mandatos discutidos por el '2x9', especialmente los referidos a la cooperación económico-social y la cohesión social.

En esa última resolución presentada, el Secretario General Ban Ki-Moon hizo notar que «la atmósfera de esperanza que anima Haití hoy no tiene nada que ver con las percepciones que prevalecieron en el país desde hace varios decenios», pero subrayó que «los progresos logrados por Haití son frágiles». Por ello, su iniciativa estuvo puesta en que la fuerza militar multinacional en Haití ponga «patrullas a lo largo de las fronteras marítimas y terrestres del país» para «luchar contra los tráfico transfronterizos de estupefacientes y armas» junto con los Estados vecinos. La nueva directiva del Consejo de Seguridad también advierte que durante los próximos meses su componente militar podrá aumentar a 7.060 soldados y su componente policial legaría a 2.091 miembros. En las reuniones del '2x9' se había debatido la posibilidad de entrenar a la Policía Nacional haitiana en alguno de los países latinoamericanos. No obstante, hay más reticencia para enviar fuerzas policiales a la isla. Por una parte, porque las condiciones de seguridad en los propios países demanda contar con más efectivos de los existentes en cada uno de los nueve Estados. Segundo, porque se han conocido violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de paz y se supone que aumentarían si la

participación es mayoritariamente policial. En definitiva, el '2x9' no pudo incluir mejores planes para los problemas de pobreza, marginalidad y criminalidad.

En cada uno de los nueve países que cooperan en este acuerdo hubo una clara decisión presidencial. El envío de fuerzas nacionales a una misión en el exterior presenta riesgos evidentes ya que puede tener un alto costo político para las administraciones gubernamentales. Ello mismo se vio reflejado en los debates parlamentarios tal como demuestran, por ejemplo, trabajos de Elsa Llandersosas y Gilda Foletti.⁴ Pero, los jefes de los gobiernos intuyeron correctamente los peligros derivados de la inestabilidad haitiana para el resto de las frágiles democracias latinoamericanas.

Sin embargo, es preciso reconocer que esta crisis que concitó la preocupación de los jefes de gobierno no es un problema esencial de política externa de los países operantes latinoamericanos, más preocupados tal vez por el comercio y la deuda externa, por las tensiones cambiantes subregionales y globales o por las nuevas formas de violencia y las amenazas a la seguridad de los habitantes. Por ello, se debió dejar la conducción de la cooperación en manos de la burocracia. Y en este caso la burocracia fue weberiana. O sea, una burocracia sustentada racionalmente en la legitimidad de las normas, que otorgó coordinación, consistencia y previsibilidad a las acciones de cada gobierno. Esa aptitud no aparece en el vacío. Surge de otras experiencias exitosas de concertación latinoamericana. Y en ese sentido, el '2x9' es heredero de otras prácticas prestigiosas, como el '2+2' entre Chile y Argentina o el reciente '2+2' establecido entre Ecuador y Perú, para implementar los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998.

El trabajo combinado de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los nueve países, permitió que las diferencias en entrenamiento, logística y doctrina de cada institución militar pudieran superarse, sin que cada relevo de contingentes afectara la homogeneidad y los estándares adquiridos por los grupos previos. La dirección civil le dio contenido político y sustentabilidad internacional, superando la antigua relación militar/militar. Esa capacidad de gestión, orientada a proveer soluciones inmediatas a una población devastada, hizo que la presencia de las fuerzas no tuviera efectos negativos sobre la población, por el contrario, que paliara muchos sufrimientos y privaciones, acompañando las propuestas de reconstrucción del tejido social.

Si bien es cierto que el desembolso inmediato de los fondos prometidos no llegó en los tiempos esperados ni se encauzaron hacia proyectos de reconstrucción con la urgencia determinada por la adversidad, es justo reconocer que desde el inicio, las naciones operantes instrumentaron programas modestos de contenido económico y social.

El mecanismo del '2x9' aporta un contenido específico a la MINUSTAH, diferente de otras experiencias previas de misiones de paz. Hay una comprensión de los orígenes de la crisis que parte de experiencias de contenido similar que los países latinoamericanos atravesaron en su propia historia. Hay una lectura política de la fragmentación social que refiere a las reiteradas rupturas democráticas sufridas por las naciones de la región. En ese sentido, el propio aprendizaje confluye con los principios manifiestos de Naciones Unidas, puesto que la MINUSTAH expresamente declara que su mandato es «Promover y Proteger los Derechos Humanos, ya que sin Estado de Derecho no hay derechos humanos».

En el cuarto Diálogo Internacional de Medidas de Fomento de la Confianza entre Europa y América del Sur, organizado por el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, en Buenos Aires, del 1 al 3 de julio de 2007, el Secretario de Guerra de Chile, Gonzalo García, hablaba de fraternidad en las relaciones interamericanas, retomando el más olvidado de los postulados de la Revolución Francesa. La fraternidad constituye un principio secular que considera que todos somos hermanos, pero que esa hermandad sólo se realiza en un Estado constitucional con libertades cívicas inclusivas.

El '2x9' condensa el impulso burocrático junto con ese principio de fraternidad orientado a la creación de Capital Social. O sea, propiciar sociedades en las que se respete un amplio y consensuado contrato social y en el que sea válido y reconocido el principio de tolerancia y solidaridad. Por ello mismo, coincide con el concepto de comunidad de seguridad, que jerarquiza la comunión de valores como antecedente de la institucionalidad. Así, los mismos Estados que se describen como débiles, patrimoniales y no equitativos, reparar sus propias deficiencias en la tarea de conjunto.

En las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, en la Cumbre de Viena, se fijó como punto clave de la asociación entre regiones la cohesión social, junto con el multilateralismo efectivo y la profundización de la cooperación interregional. En la Declaración Especial de Seguridad de las Américas se definieron siete amenazas específicas entre las cuales está la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, pues afectan directamente a la estabilidad y la democracia, y erosionan la cohesión social, ambas iniciativas son concurrentes con las ideas de creación de Capital Social.

Si bien es cierto que el desembolso inmediato de los fondos prometidos no llegó en los tiempos esperados ni se encauzaron hacia proyectos de reconstrucción con la urgencia determinada por la adversidad, es justo reconocer que desde el inicio, las naciones operantes instrumentaron programas modestos de contenido económico y social.

La peculiaridad del '2x9' es que piensa y busca soluciones para crear capital social en la sociedad haitiana, respetando el fundamento de cohesión social: pacificar, proyectar actitudes democráticas, generar confianza en el sistema político, en la justicia y en las virtudes cívicas. Esto es crear capital social. En sus visitas en julio y en su informe ante el Consejo de Seguridad de febrero de 2006, el Secretario General de la ONU llamó a comprometerse en una ayuda sostenida y de largo plazo, como única forma de estabilizar a Haití.⁵ Los temores de intervención y la ayuda esporádica que no forman capital social dejarán a esta isla en una nueva frustración y fomentarán el descrédito sobre las perspectivas de la fraternidad internacional. El predominio de valores y un compromiso amplio de los países del '2x9' dan pie a una esperanza, a una expectativa de que esta misión, impulsando normas de convivencia social, establezca criterios de comunidad tanto dentro de la isla como entre las naciones, auspiciando una nueva etapa de la historia continental. Es de esperar que la experiencia del '2x9' germine en las naciones latinoamericanas, aunque todavía es un supuesto demasiado optimista. Pues si bien el contenido de los debates superó la mera lógica de poder, esta experiencia no se trasladó a otros encuentros multilaterales con la finalidad de aumentar el protagonismo de las naciones latinoamericanas de forma conjunta. Pese a que la democracia es el primer principio compartido en el '2x9', no se efectivizó la misma coincidencia en cuanto a la promoción concreta

de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos latinoamericanos. Los nueve países operantes no fueron a Haití para ensayar tácticas de combate urbano: fue un compromiso político y humanitario. El '2x9' es un antecedente exitoso de coordinación entre los poderes ejecutivos, pero, la continuidad y profundización del diálogo y la concertación como puntal para resolver problemas regionales, sigue diluyéndose ante los juegos competitivos y unilaterales, pues estos nueve actores aún no han asumido cabalmente que la integración es su propio interés nacional.

NOTAS

- 1 «Ministro Dominicano de Exteriores dice asignación ayuda no se cumple.» Madrid, *EFE*, 2 de diciembre de 2006. La conferencia contó con representantes de 30 países y 32 organizaciones internacionales.
- 2 Adolfo Pérez Esquivel, Haití: un espejo para América Latina», Buenos Aires, 12 de abril de 2005, *rcci.net*, <http://rcci.net/globalizacion/2005/fg521.htm>.
- 3 Emnuel Adler y Michael Barnett, editores, *Security Communities*, Cambridge University Press, 2000.
- 4 Follietti, Gilda, 2005, «La participación argentina en Haití: el papel del Congreso», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, pp. 37-56, <http://www.resdal.org.ar/haiti/art-gilda.pdf>; Llenderozas, Elsa, 2006, «Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta», 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15-18.
- 5 Haití : le Secrétaire général propose une réévaluation du rôle de la Minustah, Centro de Informaciones ONU, 9 novembre 2007.

ESTE POLICY PAPER, ESCRITO POR RUT DIAMINT, FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL, CAPÍTULO ARGENTINA.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE POLICY PAPER NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org