



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
ESCUELA DE GRADUADOS**

**“LA CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA PARA  
APOYAR LA ESTABILIZACIÓN DE HAITÍ”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES  
ABRIL 2010**

**ALUMNA: María Inés Ruz  
PROFESORA GUÍA: Paz Milet**

*A los funcionarios de Naciones Unidas fallecidos en el terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití, en especial a la chilena Andrea Loy, al brasileño Luiz Carlos da Costa y al salvadoreño Gerard Le Chevallier, con quienes tuve la oportunidad de interactuar.*

## **TABLA DE CONTENIDO**

LA CONCERTACION POLITICA LATINOAMERICANA .....	7
PARA APOYAR LA ESTABILIZACIÓN DE HAITÍ.....	7
<b>CAPÍTULO I</b>	
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	11
1. Formulación del Problema .....	12
2. Límites de la Investigación .....	13
3. Metodología .....	14
4. Preguntas de Investigación .....	15
5. Objetivos.....	15
6. Hipótesis.....	16
7. Definiciones de Conceptos.....	16
8. Descripción de los Capítulos de la Tesis y de sus Contenidos.....	19
<b>CAPÍTULO II</b>	
MARCO TEÓRICO.....	21
1. Orden Mundial y Relaciones Internacionales .....	22
2. Cooperación y Teoría de Juegos .....	33
3. Cooperación Regional.....	37
<b>CAPÍTULO III</b>	
LA CRISIS DE SEGURIDAD EN HAITÍ Y LA FORMACIÓN DE LA MINUSTAH.....	42
1. La larga crisis post Duvalier .....	43
2. Formación de la Fuerza de Intervención Internacional.....	45
3. Crisis de Continuidad.....	49
4. Conflicto Armado.....	52
<b>CAPÍTULO IV</b>	
FORMACIÓN DEL 2x9 Y DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO .....	58
1. Descripción del mecanismo e identificación de los objetivos .....	59
2. Alcances y hechos significativos.....	60
3. Las Reuniones de los Ministros de Defensa del 2x9 .....	68
4. Del 2x9 al 2x11: Se incorpora la cooperación policial .....	74



CAPÍTULO V	
ANTECEDENTES EN CENTROAMÉRICA.....	79

1. Centroamérica y El Caribe: Territorios de crisis .....	80
2. Surge el Grupo de Contadora .....	83
3. El Grupo de Apoyo a Contadora .....	84
4. De Contadora al 2x9.....	87

CAPÍTULO VI	
ANÁLISIS DEL 2x9 .....	89

1. Componente y Visión Latinoamericana.....	90
2. Una Oportunidad para Cooperar.....	93
3. Contribución a la Política Exterior y al Perfeccionamiento de la Ley de OPAZ.....	96

CAPÍTULO VII	
CONCLUSIONES .....	102

CAPÍTULO VIII	
BIBLIOGRAFÍA .....	111

**ANEXOS**

**ACTAS DE REUNIONES DE VICEMINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA  
117**

ANEXO I.....	117
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (mayo de 2005)	
ANEXO II.....	120
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (agosto 2005)	
ANEXO III.....	122
Reunión de Relaciones Exteriores de Cancillerías y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (enero 2006)	
ANEXO IV.....	124
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (agosto de 2006)	
ANEXO V.....	128
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (febrero 2007)	

ANEXO VI.....	130
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (Agosto de 2007)	

ANEXO VII .....	133
Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (agosto de 2008)	

## **OTROS DOCUMENTOS**

ANEXO VIII.....	138
Declaración de los Ministros de Defensa en Haití (Puerto Príncipe, 4 de septiembre de 2007)	

ANEXO IX.....	140
Acta de Instalación del Grupo de Trabajo de Coordinación para la Cooperación Latinoamericana con la Policía Nacional de Haití (Puerto Príncipe, 2 de febrero de 2009)	

ANEXO X.....	142
Mensaje del Señor Luiz Carlos da Costa, Representante Adjunto Principal del Secretario General y Jefe Adjunto de la MINUSTAH (02 de febrero de 2009)	

ANEXO XI.....	148
Países componentes de la MINUSTAH y Cantidad de Efectivos que aportan	

**LA CONCERTACION POLITICA LATINOAMERICANA  
PARA APOYAR LA ESTABILIZACIÓN DE HAITÍ**

## **PRESENTACIÓN**

El Mecanismo de Concertación Política Latinoamericano para Haití (2x9), constituye un tipo de cooperación impulsada por los países latinoamericanos que participan con tropas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), con el objetivo de analizar la evolución y las perspectivas de la crisis política y de seguridad, así como para actuar coordinadamente.

La iniciativa surgió sin una vestimenta institucional predefinida luego que, transcurrido el primer año de despliegue de los efectivos militares de sus países, los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se reunieron en Buenos Aires. Se trataba de la primera vez que el contingente militar de una misión de la ONU provenía mayoritariamente de países latinoamericanos. También era inédito que lo hicieran para integrar una misión de paz en su propia región.

Entre los países latinoamericanos incorporados a la MINUSTAH hubo coincidencias en que, pese a que la crisis haitiana tenía componentes económicos y sociales además de políticos, la actuación de bandas armadas con alto poder de fuego, así como la práctica del secuestro y el desastre humanitario al que se llegó entre febrero y abril del 2004, configuraban una situación de riesgo para la seguridad regional. Se argumentaron estos antecedentes para fundamentar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas constituyera la Misión bajo el Capítulo VII de la Carta de la Carta de la ONU, autorizada a hacer uso de la fuerza militar para controlar la situación de seguridad en Haití.

Más allá del debate contemporáneo sobre las nuevas amenazas a la seguridad y del carácter de las crisis que enfrenta la región, la experiencia latinoamericana a propósito de la crisis haitiana permite sacar lecciones que aportarían a ese debate: capacidad de reacción rápida frente a un requerimiento que compromete la responsabilidad internacional de los países; construcción de consensos internos para respaldar una política de Estado; movilización de los instrumentos militares y coordinación interministerial.



Es importante considerar que el relato central de esta tesis incluye un componente de observación participante, pues la autora desempeñó un rol profesional en el desarrollo de la experiencia en lo que concierne a la parte occidental de la isla antillana. En su calidad de asesora internacional del Ministerio de Defensa de Chile en el período que abarca esta investigación, le correspondió a la autora establecer contactos y formular consultas a otros gabinetes de Defensa para coordinar las propuestas temáticas; dar cuenta a los respectivos ministros, participar en las reuniones del 2x9, así como mantener un seguimiento permanente de la situación política y de seguridad de Haití. Asimismo, en coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Nacional y la Cancillería, le cupo preparar y proponer a las autoridades los informes al Congreso. Como parte de sus responsabilidades estuvo en varias oportunidades en Haití.

De esa vivencia emanó la convicción de que la información, los dilemas y conjeturas que se enfrentan en un proceso de toma de decisiones como el generado a propósito de la crisis haitiana, resultan una fuente de aprendizaje que no se debería reducir al patrimonio privado de quienes desempeñan roles transitorios en la estructura del Estado. Tal reflexión constituyó una motivación adicional para esta investigación, pues resulta evidente que la academia y la gestión pública necesitan puntos de encuentro y retroalimentación.

En el proceso de construcción del marco teórico de la investigación se optó por el concepto de “comunidades epistémicas”. Tal noción resulta adecuada para explicar el punto de partida de la práctica de consultas informales y frecuentes entre asesores de los Ministerios de Defensa de los países participantes en el 2x9. Del mismo modo, se resaltó la red de autoridades intermedias y funcionarios que, compartiendo un flujo de mensajes políticos, lograron consenso en torno a la naturaleza y dimensiones de la crisis en Haití, y sobre la necesidad de apoyar la estabilidad democrática allí. Semejante convergencia fue fundamental para impulsar la cooperación latinoamericana con Haití, en un período en que el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad democrática aparecía como tema central de la agenda hemisférica.

La preocupación por el carácter del Mandato que el Consejo de Seguridad otorgaba a la MINUSTAH y por el desempeño que correspondía a las Fuerzas Armadas dentro de esta misión, fue de especial sensibilidad para los países del Cono Sur, que vivieron dictaduras militares y que transitaban procesos de fortalecimiento del liderazgo político civil de la defensa. Por ello, se sostiene en la investigación que el 2x9 abrió también una ventana de oportunidades para que los países latinoamericanos dialogaran entre sí respecto a estas materias, incrementando la cooperación civil-militar en torno a las operaciones de paz. A través de esta línea de análisis se concluye que el mecanismo contribuyó a ampliar las posibilidades de cooperación latinoamericana en el ámbito de la seguridad regional.

Finalmente, en las conclusiones del estudio se establece que el 2x9 constituye una fuente de experiencias enriquecedoras. Ellas podrían ser un antecedente valioso para el Consejo de Defensa Suramericana (CDS), creado en marzo del 2009, luego que los gobiernos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) aprobaran sus estatutos y plan de acción.

## **CAPÍTULO I**

### **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

## **1. Formulación del Problema**

Delegaciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se congregaron en mayo del 2005, en Buenos Aires, para analizar la evolución de la situación política y de seguridad de Haití. Fue la primera de una serie de reuniones de viceministros y asesores de ambas carteras, a las que pronto se agregaron otros cinco países que participaban en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH): Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú. Durante el período 2005-2008 se realizaron siete reuniones biministeriales en cuatro capitales latinoamericanas: Santiago, Lima y Ciudad de Guatemala, Montevideo, además de Buenos Aires. De estos encuentros, surgió de hecho lo conocido entre los países participantes como “Mecanismo Dos por Nueve” (2x9).

El Mecanismo 2x9 da cuenta de una modalidad de coordinación, en el marco de la primera ocasión en que un grupo de países latinoamericanos participaba en una operación militar de Naciones Unidas y en función de resolver una crisis de seguridad en su propia región. A la altura del 2006 los países latinoamericanos aportaban más del 70% de las tropas de la MINUSTAH. En esta misión participaban 21 países, un total de 7 mil efectivos militares y un número menor de policías.

Las reuniones del 2x9 fueron convocadas en fechas cercanas a las votaciones sobre Haití en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el objetivo de presentar una visión común respecto a la decisión de ese organismo y, eventualmente, incidir en el carácter del mandato. Para los objetos de esta investigación interesa determinar hasta qué punto la concertación política de países latinoamericanos logró coordinar posiciones.

También se espera dilucidar si el componente latinoamericano de la MINUSTAH, incidió en las características de la operación de paz, con un fuerte componente de solidaridad con la población local, este último aspecto corroborado en las acciones de carácter humanitario y de ayuda al desarrollo que cumplen las tropas de la región integrantes de la MINUSTAH.

Por otra parte, se pretende identificar las características del denominado “Mecanismo 2x9” y sus especificidades, comparándolo en forma somera con la convergencia regional gestada en la década del 80 del siglo pasado, al calor de la crisis en Centroamérica. A partir de todo lo antes expuesto, se busca explorar la posibilidad de que el precedente del 2x9 se proyecte como palanca diplomática y de consenso para enfrentar futuras crisis de seguridad regional.

A la fecha, el surgimiento y desarrollo del 2x9 adolece de escasas reflexiones académicas relevantes. Sin embargo, en buena parte, la viabilidad de la investigación se sustenta en documentos oficiales, borradores y minutas de reuniones, archivadas en el Ministerio de Defensa de Chile.

## **2. Límites de la Investigación**

Este trabajo no se centrará en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, si bien deberá definir sus características principales y las diferencias respecto a otras intervenciones militares en esa isla caribeña.

Asimismo, tampoco se abordará en este trabajo la dimensión militar de la participación de los países latinoamericanos en Haití, aunque se tendrán presente algunos datos que ilustran la magnitud del esfuerzo realizado para mantener tropas en esta Misión de la ONU.

En suma, no ahondamos en la historia de Haití, pero proporcionamos datos de contexto para explicar la coyuntura en la que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolvió intervenir.

Nuestra investigación recurre a la síntesis teórica de paradigmas, frecuente en el estudio de las relaciones internacionales, y alude ocasionalmente a actores, normas y rutinas en la práctica cooperativa. Sin embargo, declina profundizar en el debate contemporáneo sobre las interacciones agente-estructura en el campo de las relaciones internacionales. Los conceptos sobre la constitución, así como

los de causalidad simultánea y mutua de agentes y estructuras, presentan obstáculos epistemológicos y resultan en general muy difíciles de operacionalizar (O'Neill/Balsiger/VanDeveer, 2004; 154).

### **3. Metodología**

La atención centrada en el microsistema del Mecanismo de Concertación Política Latinoamericana para Haití supone inevitablemente postular un alto grado de uniformidad en los códigos operacionales de la política exterior de los países que lo integran. Como en su momento señaló Singer, el nivel de análisis focalizado en sistemas o subsistemas suele generar fundamentos inadecuados para establecer relaciones causales estrictas y consecuencias necesarias:

*(“...esto nos permite observar y medir correlaciones entre ciertas fuerzas o incentivos, los cuales parecen incidir en la noción y en los patrones de conducta que son la consecuencia aparente de esos incentivos. Pero uno tiene que acentuar las limitaciones implicadas en la palabra “aparente”: lo que se piensa que es la consecuencia de un incentivo dado puede ser solamente una coincidencia o un artefacto (n.t.: “herramienta circunstancial”), y hasta que investigue los elementos principales en la cadena causal -sin importar qué persuasiva sea la lógica deductiva- uno puede hablar solamente de correlación, no de consecuencia”)* (Singer, 1961; 82). <sup>1</sup>

Por lo antes expuesto, nuestro trabajo se asume como una investigación cualitativa, de carácter descriptivo y exploratorio, que emplea el método inductivo para establecer correlaciones y arribar a conclusiones verosímiles. Con estos propósitos, en el relato central se hará uso de fuentes directas (entrevistas con actores relevantes) e indirectas (bibliografía general sobre el tema y sobre los aspectos involucrados, publicaciones de “corriente principal” relacionadas con nuestra disciplina y documentos oficiales).

---

<sup>1</sup> *“...it permits us to observe and measure correlations between certain forces or stimuli which seem to impinge upon the nation and the behavior patterns which are the apparent consequence of these stimuli. But one must stress the limitations implied in the word “apparent”: what is thought to be the consequence of a given stimulus may only be a coincidence or artifact, and until one investigates the major elements in the causal link--no matter how persuasive the deductive logic--one may speak only of correlation, not of consequence”.*

#### **4. Preguntas de Investigación**

##### Pregunta General:

¿Es extrapolable una coordinación similar al 2x9 para otras situaciones de crisis en la región?

##### Preguntas específicas:

- ¿Qué características tuvo el surgimiento y desarrollo de la coordinación de países latinoamericanos a través del Mecanismo 2x9?
- ¿Cuál fue el grado de concertación político-diplomática alcanzado en 2005-2008 por los miembros del 2x9?
- ¿Es comparable la experiencia del 2x9 con otro episodio significativo y cercano de coordinación de países latinoamericanos: el Grupo de Contadora, surgido en los años 80 a raíz de la crisis en Centroamérica?

#### **5. Objetivos**

##### General:

Analizar la experiencia de coordinación latinoamericana en Haití generada por el Mecanismo 2x9, como probable esbozo de un paradigma de cooperación, con dimensiones políticas y diplomáticas, para enfrentar crisis regionales de seguridad.

##### Específicos:

- 1) Analizar carácter de la gestación y desarrollo de la coordinación político-diplomática de Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de nueve países latinoamericanos participantes en la MINUSTAH.
- 2) Analizar el rol latinoamericano en la MINUSTAH y su contexto.

- 3) Determinar la contribución de dicho rol a la aceptación de esta misión por parte de actores políticos haitianos.
- 4) Comparar el Mecanismo 2x9 con la experiencia desarrollada por el Grupo de Contadora durante la crisis en Centroamérica de los años 80.

## **6. Hipótesis**

### Hipótesis general:

*Mediante el Mecanismo 2x9 los países latinoamericanos que tienen tropas en la MINUSTAH (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay) desarrollaron un proceso de concertación política frente a un problema de seguridad surgido en la propia área de los miembros, el cual podría abrir perspectivas positivas para un esquema de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa en la región.*

## **7. Definiciones de Conceptos**

Cooperación Internacional. Se empleará la definición de Milner, según la cual existe cooperación internacional “cuando unos actores ajustan sus conductas a las preferencias actuales o anticipadas de otros Estados, a través de procesos de coordinación de políticas” (Milner, 1992; 467).

Crisis política. La acepción más difundida alude a “discontinuidades”, asociadas a movilizaciones que afectan simultáneamente varias esferas sociales diferenciadas de una sociedad y que pueden conducir a rupturas en el funcionamiento de las instituciones políticas, no necesariamente legítimas, propias de un sistema social.



Sin embargo, para los casos de Haití y Centroamérica, utilizaremos la menos tradicional “hipótesis de continuidad” de Dobry, la cual descarta enfatizar en rupturas y discontinuidades. Dobry sostiene que los estados críticos corresponden en general a combinaciones estructurales originales, diferentes a las combinaciones propias de los estados de rutina. El aporte de Dobry plantea una "hipótesis de continuidad" en las crisis. En su interpretación, al estudiar este tipo de fenómenos no se debe hurgar exclusivamente en factores variables, configuraciones casuales, desequilibrios sociales, frustraciones, etc., ni tampoco en arranques de irracionalidad individuales o colectivos. Explica el autor que "el valor de los estados mórbidos consiste en que muestran, a través de un cristal de aumento, determinadas condiciones que, aunque normales, son difícilmente visibles en estado normal". La hipótesis de continuidad sostiene que los estados críticos corresponden a combinaciones estructurales originales, diferentes a las combinaciones propias de los estados de rutina. (Dobry, 1988; 1-5).

Estados “en dificultades”. Nuestro trabajo suscribirá esta noción, propuesta por Charles Call para sustituir el concepto al uso de “Estado Fallido” (Failed State) que, a su juicio, “es lo suficientemente poco específico como para significar muchas cosas distintas para personas diferentes”. Call propone limitar el empleo de “Estado Fallido” exclusivamente a situaciones muy agudas, donde ninguna autoridad estatal es reconocible, tanto a nivel interno, para los habitantes del país afectado; como a nivel externo, por la comunidad internacional.

Los “Estados en Dificultades”, en cambio, se clasificarían a través de tres grandes “brechas” (gaps): 1) Brecha de Capacidad. Equivalente a “Estados Débiles”, donde las instituciones estatales se muestran incapaces de entregar bienes y servicios mínimos a la población; 2) Brecha de Seguridad, donde figuran “Estados sacudidos por conflictos armados”; y 3) Brecha de Legitimidad, difícil de conceptualizar y operativizar. Esta última brecha correspondería a Estados donde una parte significativa de la élite política y de la sociedad rechaza las reglas externas que regulan el ejercicio del poder así como la acumulación y distribución de riqueza. El estadounidense ubica dentro de la misma a Haití, junto con Timor Oriental, Kósovo, Afganistán e Iraq. (Call, 2008; 2-7).

Es importante precisar que aunque algunos análisis caracterizan la situación de Haití como un “Estado Fallido”, el concepto resulta controvertido y tiene muchos detractores a la hora de aplicarlo a la realidad haitiana. Paul Collier, consultor de Naciones Unidas, se refirió a este punto en su Propuesta para el Desarrollo de Haití, estudio que le fue encargado por el Secretario General de Naciones Unidas, y que se dio a conocer en enero del 2008. Collier argumenta que Haití tiene perspectivas muchos mejores que gran parte de los países considerados como “Failed State” o Estados débiles, y que por lo tanto, tiene condiciones para salir de su situación actual si se decide a aplicar una clara estrategia de desarrollo económico (Collier, 2009; 2-8) Una reflexión similar formula Rony Smart, ex Primer Ministro de Haití durante la primera presidencia de Jean Bertrand Aristide, quien recalca que el estudio de Collier es complementario con la “Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza”, texto oficial del Gobierno de Haití, y que ambos documentos identifican objetivos, metas y planes que serían impensables en un Estado fallido (Smart, Seminario sobre Haití, P.U.C. Santiago, julio 2009).

*Operaciones de Paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU)*. No existe una definición de “Operaciones de Paz” autorizada como tal por Naciones Unidas. La Carta de la ONU las omite, pues no se visualizaba la importancia del tema en la época en que se redactó el texto. El español Alfonso J. Iglesias comenta que las definiciones sobre Operaciones de Paz surgieron de manera improvisada, lo que no significa que no cuenten ahora con una cierta estructura y una conceptualización surgida de la experiencia práctica.

En 1984 la International Peace Academy, definió el mantenimiento de la paz como "persecución, contención, moderación y terminación de hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención pacífica de una tercera fuerza organizada y dirigida internacionalmente, utilizando fuerzas internacionales de soldados, policías y civiles para restablecer y mantener la paz". (Iglesias, 2003; 38).

## **8. Descripción de los Capítulos de la Tesis y de sus Contenidos**

El Marco Teórico describe los principales paradigmas vigentes sobre las Relaciones Internacionales y sus prácticas, antes de abordar las derivaciones que se utilizan para el estudio del Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití. El papel de lo ideacional en la política y las relaciones internacionales, esbozado en el neofuncionalismo de Ernest B. Haas y en el transaccionalismo de Karl W. Deutsch, es de especial interés para el objetivo de esta investigación. El concepto de “comunidad epistémica”, desarrollado por Peter M. Haas dentro de la vertiente del constructivismo social, permite dar cuenta de puntos de vista coincidentes por parte de actores relevantes que, consideramos, facilitaron un ambiente ideacional propicio para la conformación del 2 X 9.

A su vez, el modelo de Axelrod-Keohane, que desde el neoliberalismo institucional incorpora supuestos del neorrealismo, proporciona claves sobre la cooperación internacional que empleamos en nuestra investigación. Lo complementamos con teorizaciones sobre regionalismo y coalición ad-hoc, también procedentes del ámbito del neoliberalismo institucional.

El segundo capítulo pasa revista a las diferentes etapas del post-duvalierismo y aborda sucintamente la situación haitiana al momento de la conformación de la Fuerza Militar Interina para Haití (MINF por sus siglas en inglés). Interpreta la crisis en Haití como una crisis de continuidad, que alude a la evolución de los factores constituyentes del Estado-Nación, más que a una ruptura, descartando la caracterización de Estado Fallido. Explica la violencia en el marco de enfrentamientos armados que motivaron la intervención de las Naciones Unidas y el establecimiento de la MINUSTAH. Se refiere a la composición y al carácter del mandato que recibe esta misión y concluye con el análisis de la socióloga antillana Suzy Castor, que identifica cuatro etapas en el proceso político que vive Haití, desde el fin de la dictadura de Duvalier en 1986 hasta la caída de Aristide en el 2004.

En el capítulo tercero se describe el Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití, el clima político regional que propició la primera reunión y las siguientes; los alcances de la coordinación y los principales hitos. Incluye

testimonios de dos actores claves en ese proceso: Juan Gabriel Valdés, ex Representante Especial para Haití del Secretario General de la ONU; y Gabriel Gaspar, ex Subsecretario de Guerra en el Ministerio de Defensa.

El cuarto capítulo introduce una breve comparación entre el 2x9 y el Grupo de Contadora que operó durante la crisis centroamericana de los 80. La descripción del conflicto en Centroamérica de hace casi tres décadas transcurre con el relato entrecruzado de aspectos de la más actual crisis haitiana. Se explicitan las diferencias en el escenario internacional y en las posturas de Estados Unidos que acompañaron las dos coyunturas. Sin embargo, tanto en el Grupo de Contadora como en el 2X9 se destaca el carácter de concertación política de países latinoamericanos, especialmente, la decisión de abordar de manera conjunta una crisis de seguridad con impacto regional.

El quinto capítulo analiza el 2x9. Aborda en primer lugar su dimensión latinoamericana y el clima político regional que propició el surgimiento de una comunidad epistémica, en cuyo espacio se generó este mecanismo. Seguidamente, se analiza el 2x9 como una variable de cooperación que beneficia a los propios cooperantes. A continuación, se aborda la contribución de esta experiencia a la política exterior de Chile y al perfeccionamiento de la normativa sobre Operaciones de Paz, proceso que dio paso a la promulgación de la Ley 20.297 en diciembre 2008.

El capítulo seis concluye esta tesis, sistematizando aquellos elementos que respaldan la hipótesis inicial. De esta forma, se argumenta que el 2x9 es una experiencia en la que los países latinoamericanos que tienen tropas en la MINUSTAH lograron concertarse políticamente respecto a un tema de seguridad regional, lo que abre perspectivas para un esquema de cooperación regional en el ámbito de la seguridad y la defensa.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

Los supuestos sobre conformación, desarrollo y perspectivas del Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití (Mecanismo 2x9) exigen incursión previa en teorías del orden mundial, relaciones internacionales y cooperación. A continuación de la descripción resumida de los antecedentes generales de cada teoría involucrada, especificaremos las vertientes de ellas que resultan pertinentes para nuestro trabajo.

## **1. Orden Mundial y Relaciones Internacionales**

Las teorías que primero delimitan el campo de estudio específico de las relaciones internacionales adoptan parámetros metodológicos positivistas, pues diseñan y aplican modelos inspirados en los implementados con éxito en las ciencias naturales bajo una epistemología empirista: en Física, por ejemplo, los hechos son independientes de la valoración que se tenga de ellos y al explicarlos pueden ser aislados del ambiente.

La metodología de signo positivista sigue siendo predominante en esta disciplina pese a recibir cuestionamientos de otras aproximaciones que se declaran post-positivistas. Por lo demás, las reflexiones de corte positivistas y post-positivistas sobre el ordenamiento mundial, las relaciones internacionales y la cooperación entre Estados remiten de manera directa o indirecta a aspectos del pensamiento del holandés Hugo Grocio (1583-1645), del inglés Thomas Hobbes (1588-1679) o del prusiano Emmanuel Kant (1724-1804).

1.1. El primer tratado sistemático sobre derecho internacional, “Del Derecho de la Guerra y de la Paz” (De iure bellis ac pacis), fue publicado en 1625 por Hugo Grocio, quien considera al Estado y sus agentes como actores principales de la escena internacional, donde reglas generalizadas e instituciones limitan los conflictos interestatales.

Para Grocio, la política no expresa completamente identidad o conflicto de intereses, ya que consiste en algo parecido a un juego, de carácter productivo unas veces y distributivo en otras. Lo que tipificaría mejor el conjunto de las

relaciones internacionales, según la visión grociana, sería el intercambio bajo reglas e instituciones, válidas para todos los Estados y establecidas por la sociedad mundial que ellos conforman. El autor holandés recalca que, los vínculos se sustentan también en leyes e imperativos morales. Estos imperativos morales contribuyen en Grocio a fortalecer los requerimientos de la coexistencia y la cooperación en el seno de la sociedad de los Estados. (Bull, 1977; 26-27)

**1.2.** Las corrientes del realismo político se inspiran en Hobbes, cuyo texto “Leviathan” (1651) postula un ordenamiento mundial esencialmente anárquico, donde la maximización de beneficios por parte de cada miembro sería el principio rector de las relaciones interestatales. Para Hobbes, moral, justicia y leyes rigen exclusivamente al interior de las fronteras estatales, por lo que ninguna restricción ajena a la conveniencia impide que los intereses específicos de cada Estado busquen prevalecer sobre los de los otros (Bull, 1977; 24-25).

La publicación en 1944 del libro de John Von Neumann y Oskar Morgenstern “Teoría de Juegos y Conducta Económica” originó varias elaboraciones de modelos analíticos, con diferentes niveles de abstracción. Antes de la aparición de su libro, el propio Von Neumann había divulgado, en 1928, el llamado “Teorema Minimax”, cuyos cálculos matemáticos mostraban que siempre existe una forma racional y óptima de actuar en juegos donde participan dos bandos, a condición de que los intereses de ambas partes sean completamente opuestos.

Un modelo posterior, empleado en la actualidad por algunos teóricos de las relaciones internacionales, combina las aproximaciones de Von Neumann con la estructura típica de los “relatos con dilema”, abundantes en el folklore popular de todas las épocas. Estos últimos consisten en una historia que termina con una disyuntiva difícil y que pide explicitar lo que se considere la mejor opción (Poundstone, 1995; 17-19). Tal es la base del “Dilema del Prisionero”, que abordaremos más adelante, así como del “Dilema de Seguridad”, una conjetura hobbesiana elaborada en 1951 por John H. Herz que todavía se discute en medios académicos.

El Dilema de Seguridad busca, desde el realismo político más ortodoxo, fundamentar la casi imposibilidad teórica de cooperación en un orden mundial anárquico de suma-cero, donde no hay más alternativa que ganar o perder, lo que sería similar a un juego donde los bandos tienen intereses completamente contrapuestos. Argumenta para ello que, en ese contexto, la seguridad de un Estado tiende irremisiblemente a reducir la de otros y, por tanto, una verdadera colaboración permanente resulta irracional. Como corolario, la incertidumbre y los recelos mutuos primarían en las relaciones interestatales, por lo que siempre habría conflictos aunque ninguna de las partes involucradas lo quiera.

El realismo clásico de mediados del siglo pasado, en la versión de John H. Herz, Hans Morgenthau, etc., dejó una impronta perceptible en los teóricos actuales del “realismo ofensivo” (John J. Mearsheimer, Robert Gilpin, etc.), quienes insisten en que el sistema internacional proporciona siempre incentivos para la expansión de potencias díscolas. Otros autores, incluidos en las variadas vertientes del “neorrealismo”, refinan el modelo hobbesiano al tratar de explicar las razones por las que diferentes Estados, o un mismo Estado en diferentes momentos, adoptan estrategias diferentes en la arena internacional.

**1.2.1.** Para el neorrealismo, los incentivos para la expansión de los Estados surgen solamente en circunstancias especiales. El académico de la Universidad Tufts Jeffrey W. Taliaferro recuerda que, en ese sentido, los neorrealistas hablan de unos “modificadores estructurales”, que ejercen mayor influencia que la “distribución bruta de poder entre los Estados”, en la determinación de optar por el conflicto o por algún nivel de cooperación internacional que, en cualquier caso, no iría mucho más allá de la ayuda mutua. Para los discípulos de Hobbes, la cantidad de grandes potencias que actúan en el sistema internacional es la principal medida de la distribución bruta de poder. Este factor, sobredimensionado por los teóricos del realismo clásico y del realismo ofensivo, se refiere exclusivamente a la porción que corresponde a un Estado en el conjunto de las capacidades materiales del sistema internacional. En cambio, los modificadores estructurales aluden en el neorrealismo a la distribución relativa de capacidades de distintos tipos que permiten a un Estado implementar estrategias diplomáticas y militares. Los modificadores estructurales



determinarían la vigencia y severidad del Dilema de Seguridad en el sistema mundial y los subsistemas regionales.

La óptica neorrealista acoge entre sus reflexiones sistémicas las del balance de poder entre las potencias (Kenneth Waltz) o las condiciones de cooperación entre grandes potencias (Robert Jervis) que, además de relativizar las implicaciones de un “Dilema de Seguridad”, permiten puntualmente tender puentes hacia corrientes de pensamiento no hobbesianas (Taliaferro, 2000; 137-153).

1.3. La tradición del idealismo universalista remonta su origen a 1795, año en que Kant publicó un “Bosquejo Filosófico para una Paz Perpetua” (Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf). La esencia de la política internacional, que en Hobbes es el conflicto entre Estados, radica según Kant en los nexos sociales transnacionales que vinculan entre sí a los seres humanos, los sujetos del Estado. En el seno de la comunidad humana todos tenemos los mismos intereses. Desde esta perspectiva, la política internacional es en Kant un juego cooperativo en vez de distributivo de suma-cero hobbesiano.

El universalismo kantiano contrapone también a Hobbes los imperativos morales, que en el campo de las relaciones internacionales limitarían la acción de los Estados. Sin embargo, tales imperativos, más que sustentar la coexistencia y cooperación interestatal, apuntan hacia el derrocamiento del sistema de Estados existente y a su reemplazo por una sociedad cosmopolita. Además de ser la realidad central de la política internacional, para el filósofo prusiano del idealismo trascendental la comunidad del género humano es la meta moral más alta: todas las normas que regulan el intercambio y la coexistencia de los Estados deben ser ignoradas si lo requieren los imperativos de la moral suprema (Bull, 1977; 25-26).

Las ideas de Kant, algo difusas al recombinarse con las del escocés Adam Smith (1723-1790) y otros autores, están en la base de las primeras interpretaciones liberales “clásicas” que postularon la existencia de armonía en los intereses del conjunto de los Estados. Las hipótesis del liberalismo clásico, a menudo tildadas de utópicas, fragmentarias y excesivamente normativas, llevaron a las corrientes “neoliberales” a realizar importantes readecuaciones teóricas al introducirse en el

campo de las relaciones internacionales para estudiar la interdependencia compleja (Robert O. Keohane), la cooperación internacional (Keohane y Robert Axelrod), o los actores fundamentales de la política mundial.

El modelo teórico de cooperación presente en esta investigación recogerá una de las readecuaciones neoliberales. En el desarrollo de otros temas, al detenernos en la génesis del Mecanismo de Concertación Política Latinoamericana para Haití (2x9), así como en el relato central del trabajo, sumaremos a ratos aproximaciones diferentes. Pero incluso esta síntesis de paradigmas no es ajena a las líneas generales de la renovación liberal, como se deduce de vertientes que exponemos a continuación.

**1.3.1.** Los desacuerdos entre neorrealismo y neoliberalismo (especialmente la escuela del “neoliberalismo institucional”) han sido con frecuencia mal entendidos y exagerados, en opinión de ambas partes. Lo que distingue la visión liberal aplicada a las relaciones internacionales es la convicción de que los actores principales de la política mundial son personas y grupos no-gubernamentales, ambos con preferencias autónomas. Puesto que los gobiernos representan a los actores sociales domésticos, la conducta interestatal dependería, en primer lugar, de los patrones de preferencias imperantes y no del poder de los Estados (Moravcsik, 1992; 2). El énfasis liberal en el concepto de “preferencia” en contraposición al de “estrategia”, o en el papel de los cambios de preferencias que posibilitan la consecución de los objetivos fijados, resumiría el motivo básico de discordia básica con el neorrealismo.

El neoliberalismo institucional afirma que lo que conduce a los beneficios mutuos de la cooperación son los cambios en las preferencias de los actores más que las estrategias. Estos cambios se producen a través de mayor cantidad y mejor calidad en la información acerca de la coyuntura de que se trate, acerca de lo que las otras partes hicieron en el pasado en situaciones similares y de lo que estarían dispuestas a hacer en el futuro. Los Estados pueden cooperar reduciendo los “costos de transacción” (costos y riesgos asociados al aceptar y llevar a cabo los acuerdos) y, a su vez, la reducción sucesiva de tales costos

puede facilitar la cooperación ulterior, en cuya continuidad las instituciones pueden desempeñar un papel importante (Jervis, 199; 50-51).

No obstante, en vista de que las explicaciones uni-causales dan escasa cuenta de las complejidades crecientes de la política mundial, muchos neoliberales realizan una síntesis teórica que incorpora paradigmas diversos. Lo fundamentan en que, como disciplina, las relaciones internacionales deben abordar la teorización junto a la aplicación de la teoría a problemas concretos, así como en que los elementos de una síntesis, aunque necesariamente coherentes en cuestiones básicas, no tienen que partir de los mismos supuestos ontológicos, siempre que dicha síntesis responda a verificaciones empíricas (Moravcsik, 2003; 131-132).

**1.4.** Los enfoques, neo-funcionalista y constructivista no se inscriben dentro de las corrientes antes descritas. Sin embargo, algunos de sus autores que tienen interés para nuestra investigación desarrollan aspectos más o menos vinculados a interpretaciones liberales, las cuales buscan criticar, profundizar o complementar.

La readecuación de la matriz funcionalista que combina niveles de micro y macro-análisis, se aplicó a las relaciones internacionales a comienzos de la segunda mitad del siglo pasado, al alero del proceso de construcción europea. El neo-funcionalismo propuso una teoría no normativa, orientada a describir y explicar la integración a partir de datos empíricos. La experiencia que tenía lugar entonces en Europa Occidental resultaba igualmente propicia para elaboraciones sobre temas afines de interdependencia, cooperación y construcción de comunidad, los cuales ingresaron tempranamente al horizonte intelectual de Ernest B. Haas (1924-2003) y Karl W. Deutsch (1912-1992).

Haas reparó en la importancia de lo ideacional, implícita en el hecho que, antes de establecer acuerdos acerca de cuándo y cómo actuar colectivamente para enfrentar un problema específico, los Estados deben alcanzar algún consenso sobre la naturaleza y las dimensiones del problema, así como en la manera en que ese problema se relaciona con otros iguales, semejantes o próximos. Por analogía, la interrelación puede devenir en interdependencia. Haas lo comparaba

con un nuevo avance en el conocimiento científico, el cual crea bases consensuales para identificar relaciones causa-efecto que antes no habían sido reconocidas.

Mientras Haas es considerado neo-funcionalista a secas y prefirió estudiar el diseño institucional de la integración; la atención prestada por Deutsch a los símbolos, así como a la recepción y transmisión de información entre agentes, instituciones y Estados, introdujo el matiz denominado “transaccionalista”. Ambos autores coinciden en la concepción liberal-pluralista del poder, en otorgar a la política importancia crucial en la integración de una región y en la gradualidad de ese proceso: en los países involucrados, múltiples actores económicos y sociales extenderían su interdependencia en unas áreas a otras, hasta que en algún momento la cooperación en las micropolíticas produciría cooperación en la macropolítica.

Deutsch reparó en que los símbolos políticos, como todos los símbolos, son órdenes para extraer algo de la memoria. Pueden denotar cierto grupo, región, evento, patrón de comportamiento, etc., o designar un conjunto de recuerdos que deben seguir juntos, como si formaran parte de un concepto o unidad (“chileno”, “argentino”, “andino”, “sudamericano”, “latinoamericano”).

Para Deutsch los símbolos políticos también connotan varias otras memorias que deben recordarse con menores detalles y asociarse menos rígidamente que las memorias que caen dentro de la denotación, pero que todavía pueden modificar el concepto denotado y sus efectos sobre otras asociaciones, pensamientos y “toma de decisiones” (como las connotaciones de “confiable” o “inestable” cuando se añaden al símbolo de los habitantes de un país vecino). Por último, según este autor, los símbolos políticos representan una combinación particular de significados denotativos y connotativos para al menos tres contextos diferentes: a) el universo de recuerdos de quien habla, que es la fuente del símbolo; b) el universo del auditorio, intencionado o no, que recibe el mensaje; y c) el contexto general, cultural y social, que puede ser común a la fuente y al auditorio del símbolo, pero que puede diferir en alguna medida del universo privado de recuerdos de ambos.

La importancia que Deutsch confiere a la distribución de los flujos de mensajes políticos apoya las interpretaciones que desarrollará nuestra investigación. En ella plantearémos que los flujos de mensajes políticos (al igual que los canales de transmisión, los portadores de mensajes y las redes establecidas) desempeñaron papeles cruciales en la gestación del Mecanismo 2x9. Deutsch señala, además, que la rapidez, precisión y economía con que tales mensajes se entienden y responden, y la experiencia de remuneración y satisfacción que acompaña a estos procedimientos de comunicación, forman en conjunto un indicio importante de la presencia o ausencia de comunidad política entre grupos, países o pueblos en las que ocurren (Deutsch, 1981; 236-237).

Uno de los principales temas de investigación asociados con Deutsch es la creación de la “comunidad de seguridad”, entendida como grupo de Estados que renuncia al empleo de la fuerza entre ellos como resultado de compartir expectativas permanentes de desarrollo pacífico. El impulso inicial lo recibiría en las primeras etapas de un proceso orientado hacia la integración, cuando surgiría una “comunidad psicológica de no beligerancia”. En la fase posterior de maduración, ese impulso puede desembocar en una comunidad de seguridad amalgamada, cuyos componentes optan por fusionarse políticamente; o en una comunidad de seguridad pluralista, si los Estados miembros conservan su independencia formal (Acharya/Johnston, 2007; 3-4).

La teoría sobre formación de comunidades de seguridad, retomada posteriormente por los constructivistas Emmanuel Adler y Michael Barnett, es invocada por la experta en Defensa Rut Diamint para cobijar la conformación y tipología del mecanismo de coordinación latinoamericana para Haití, lo cual será problematizado más adelante en nuestra investigación.

**1.4.1.** Los diversos enfoques constructivistas, con importancia creciente desde hace dos décadas, reivindican el carácter socialmente construido de las nociones fundamentales de cualquier relación social. Plantean con fuerza y claridad lo que en Haas y Deutsch se encontraba esbozado, es decir, que en el mundo social cuentan el contexto, la valoración de los hechos y la subjetividad de los actores. Junto con postular esto en forma contundente, y a pesar de no disponer de una teoría de conjunto muy elaborada, el constructivismo asume metodologías post-positivistas que buscan diferenciarse de los modelos de la ciencia natural.

Para Wendt, el debate entre teorías realistas y liberales de las relaciones internacionales está demasiado centrado en establecer si la acción de los Estados es influenciada por la “estructura” (anarquía y distribución del poder) más que por los “procesos” (interacción y aprendizajes) y las instituciones. En ese sentido, Wendt propone de manera explícita profundizar e incrementar los argumentos del bando neoliberal.

Neorrealistas y neoliberales difieren a propósito de si los Estados persiguen ventajas hobbesianas absolutas o relativas, pero concuerdan en que el punto de partida de sus respectivas teorías es el autointerés como motor de la conducta de los Estados. Wendt comenta que semejante punto de partida es favorable para el neorrealismo, que cree que los órdenes anárquicos son por necesidad sistemas de “auto-ayuda” carentes de autoridad central y de seguridad colectiva. Aquí la noción de auto-ayuda no sería percibida como corresponde, es decir, como una construcción sujeta a cambios en la interacción. La auto-ayuda es presentada por el neorrealismo como corolario que deriva de la anarquía, con lo cual desempeña un papel privilegiado en el modelo de interpretación. Wendt considera que eso rinde enormes beneficios a los neorrealistas, al apuntalar sus conjeturas sobre las dinámicas inherentemente competitivas del Dilema de Seguridad y de la problemática de la acción colectiva.

Un principio fundamental del constructivismo social es que las personas reaccionan frente a los objetos sobre la base de los significados que los objetos tienen para ellas. De modo similar, el Estado actúa diferentemente frente a Estados “enemigos” y “amigos” porque los primeros representan amenazas y los segundos no.

Pero Wendt recalca que la anarquía del orden mundial y la distribución de poder entre los Estados resultan insuficientes para decirnos en qué consisten los “enemigos” y los “amigos”. Aunque la distribución del poder afecta el cálculo de los Estados, la manera en que lo hace dependería del entendimiento inter-subjetivo y las expectativas, de la “distribución de conocimiento” que constituye las concepciones del Estado sobre sí mismo y sobre los otros.

En los razonamientos de Wendt, las identidades que dan lugar a los intereses son de índole relacional. Los actores estatales, en vez de llevar siempre consigo un portafolio de intereses, definen sus intereses en el proceso de definir situaciones. Por su parte, las instituciones, además de entramado relativamente estable de identidades e intereses codificados en reglas formales y normas, son entidades cognitivas que no funcionan separadas de las ideas de los actores acerca de cómo funciona el mundo. La auto-ayuda postulada por el realismo político es para Wendt una institución, una de varias estructuras de identidad e interés que pueden existir en condiciones de anarquía. Los procesos de formación de identidad en condiciones de anarquía se ocuparían primordialmente de preservar la “seguridad” particular de cada Estado, pero los conceptos de seguridad diferirían en la medida en que un Estado se identifica cognitivamente en relación con otros (Wendt, 1992; 391-399).

Para nuestra investigación las reflexiones ontológicas de Wendt tienen menor utilidad práctica que los matices que, al interior del propio constructivismo social, introduce Peter Haas, hijo de Ernest Haas. Estos tienen como hilo conductor las acciones de los Estados que, junto con

aspirar al incremento de poderes y riquezas, buscan reducir incertidumbres y requieren información y asesoría.

Haas hijo concuerda con Wendt en que los Estados identifican sus intereses, y las opciones apropiadas frente a un tema, de acuerdo con la manera en que el problema es entendido por las máximas autoridades que toman la decisión final. Ello, a su vez, depende en gran parte de cómo entienden y presentan el asunto escalones subalternos del Estado (autoridades intermedias, asesores, funcionarios especializados, etc.).

En este nivel de escalones, subordinado formalmente en lo institucional, se constituyen verdaderas redes transnacionales compuestas por profesionales con expertise político y/o técnico reconocido, competencias, opiniones y recomendaciones influyentes en un ámbito particular de la autoridad estatal.

Tales redes son canales a través de los cuales ideas e iniciativas novedosas son supervisadas y circulan desde las sociedades a los gobiernos y de un país a otro, inmersas siempre en un entramado de causas, creencias y principios que reflejan visiones políticas. Haas hijo aplica a estas redes el término “comunidades epistémicas”, cuyo referente originario son las comunidades científicas que otro constructivista llama “comunidades de prácticas” (Adler, 2007). Haas puntualiza que el término no tiene necesariamente que aludir a colectivos humanos provenientes de las ciencias naturales o a profesionales que aplican la misma metodología que los científicos.

El análisis del flujo de mensajes políticos en Deutsch se enriquece con la aproximación a las redes que realiza Haas hijo. En el relato central del trabajo describiremos aspectos de la constitución y funcionamiento de las redes que operaron en el caso del Mecanismo de Concertación Política Latinoamericana para Haití. No se nos escapa, sin embargo, que estas redes comenzaron a tejerse al calor de otros procesos en la región, previos al estallido de la crisis en el país caribeño.



Los miembros de las redes de comunidades epistémicas, en la noción haasiana, presentan maneras semejantes de entender y razonar sobre problemas, aunque tengan interpretaciones divergentes a propósito de datos puntuales ambiguos: comparten una determinada proyección de políticas en base a valores, creencias causales y prácticas discursivas comunes. Asimismo, comparten un compromiso con la producción de conocimiento, con la generación de asesoría eficaz y con la implementación de las políticas que se desprendan de ello.

Las redes transnacionales de comunidades epistémicas influyen en los intereses del Estado en forma directa, identificándolos con claridad para quienes en el nivel superior toman las decisiones. Pueden hacerlo también indirectamente, al esclarecer algunos ángulos de un problema para que las autoridades saquen sus propias conclusiones. Las autoridades de un Estado, a continuación, pueden influir en los intereses y comportamientos de otros Estados.

La secuencia hipotética relatada por Haas hijo describe pasos que, a partir del desempeño de las comunidades epistémicas, incrementan las probabilidades de conductas estatales convergentes y de coordinaciones internacionales de políticas. Como consecuencia de la influencia de las redes transnacionales, según Haas se establecen patrones de cooperación susceptibles de permanecer en el tiempo, incluso si las concentraciones de poder en el conjunto de los Estados involucrados no alcanzan para impulsar en ellos una coordinación permanente de las conductas estatales (Haas, 199; 2-27).

## **2. Cooperación y Teoría de Juegos**

En la fundamentación teórica de la cooperación entre Estados, nuestro trabajo considera algunas indicaciones de Axelrod y Keohane, debido a la parsimonia de las mismas y a la aceptación de que goza su aplicación en los ámbitos micro (subsistemas regionales) y macro (sistema mundial).

Robert Axelrod y Robert Keohane, ambos con reputación previa ganada en el ámbito liberal, escribieron en 1985 un artículo conjunto destinado a presentar los resultados empíricos de un Simposio sobre “Cooperación en Condiciones de Anarquía”, los cuales acercaban posiciones entre las escuelas neorrealista y neoliberal institucionalista en materia de cooperación, en una síntesis no exenta de influjo neo-funcionalista. Las conclusiones del texto de Axelrod/Keohane compatibilizan la principal premisa realista (“los Estados se desenvuelven en situación de anarquía y motivados, ante todo, por la búsqueda de poder”) con la liberal (“la cooperación es posible y deseable”), aunque distanciándose en grados del optimismo del liberalismo clásico.

La noción de “cooperación” de los autores se diferencia de la “armonía de intereses” predicada por el liberalismo clásico. Cooperación no equivale a armonía, según Axelrod/Keohane: la armonía exigiría identidad total de intereses, pero la cooperación sólo podría tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. Hay cooperación cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás.

Axelrod y Keohane comentan que obtener cooperación es difícil en política mundial. Declaran que no existe allí gobierno común para imponer reglas que valgan siempre para todos y que, de acuerdo con los estándares de las sociedades domésticas, las instituciones internacionales resultan débiles. Además, trampas y engaños son frecuentes en la práctica. Sin embargo, nuestros autores recalcan que una cooperación sostenida es posible y para argumentarlo teóricamente acuden a la teoría de juegos y particularmente al Dilema del Prisionero (Axelrod/Keohane, 1985; 226-228).

**2.1.** El Dilema del Prisionero fue diseñado en 1950 por Merrill Flood y Melvin Dresher, investigadores de RAND (siglas de Research and Development, “Investigación y Desarrollo”), una corporación de análisis estratégicos surgida a instancias de la Fuerza Aérea de EEUU.

La anécdota del dilema alude a dos encarcelados por cometer un delito. Cada prisionero permanece aislado en su celda, sin poder hablar o intercambiar mensajes con el otro. El jefe de policía local, que necesita pruebas para condenarlos, anuncia por separado a los prisioneros que, si ninguno testifica, ambos pasarán un año en prisión; en cambio, quien testifique contra su compañero será libre, mientras que el otro recibirá una sentencia de tres años de cárcel si no ha decidido colaborar. Pero si los dos prisioneros testifican el uno contra el otro, ambos cumplirán penas de dos años tras las rejas. A continuación, se les hace saber que el compañero recibió el mismo ofrecimiento y se concede a los prisioneros un corto plazo de tiempo para deliberar. Bajo ninguna circunstancia uno de ellos podrá conocer la decisión del otro antes de que él mismo haya anunciado irrevocablemente la suya.

Los investigadores de RAND partían de la irracionalidad de muchas decisiones que podrían parecer óptimas. Así, aunque ello reportaría tres años de cárcel a su compañero; uno de los prisioneros del dilema, bajo presión de tiempo e impulsado por el beneficio personal, puede considerar que si testifica y su compañero no lo hace se librará de la cárcel, adonde irían a parar por un año los dos si rechazan el ofrecimiento del jefe policial. Al rehusar los dos testificar, cumplirían sentencia de dos años en prisión (en vez de tres, si ocurre que él rechaza colaborar pero su compañero lo hace). Quien así razona podría terminar testificando, bajo la convicción aparentemente racional de que se asegura de reducir en un año su condena, haga lo que haga el compañero. Sin embargo, el segundo prisionero puede seguir en soledad el mismo razonamiento, lo que implicaría dos años de cárcel para ambos. Pero si los dos hubiesen desertado del juego propuesto por el jefe de policía, negándose a declarar, solamente habrían sido condenados a un año cada uno (Poundstone, 1995; 155-179).

**2.2.** Axelrod realizó en 1984 torneos computarizados basados en el Dilema del Prisionero para demostrar que, en juegos de este tipo, es posible desarrollar casi automáticamente cooperación y ciertos niveles de armonía, incluso en situaciones aparentemente sin esperanzas (citado en Deutsch, 1990; 204). En su posterior artículo con Keohane, Axelrod consideró tres condiciones básicas para la cooperación:

**a) Estructura con incentivos simétricos claros (“recompensa”)**

Una estructura con incentivos simétricos claros para jugar favorece niveles altos de cooperación. Sin embargo, es obvio que los incentivos para la cooperación internacional con frecuencia dependen de factores que escapan al control de los actores. Lo que no resulta tan obvio es que la estructura de incentivos que determina los intereses mutuos, más que depender de factores objetivos, tiene su raíz en las percepciones de los actores sobre los intereses propios: las percepciones definen los intereses.

**b) Repetición del juego y “sombra de futuro”**

En un juego que tiene lugar una sola vez, como el planteado en el Dilema del Prisionero, “deserción” es la estrategia óptima. Pero si se sabe que el mismo juego se repetirá en un plazo acotado y bajo las mismas condiciones, cada jugador puede hacer una comparación racional entre las ganancias inmediatas de abandonar el juego (dejar de cooperar o “desertar”) y el “premio”, es decir, los beneficios mutuos de la colaboración que reportaría seguir jugando.

Mientras más se valoran las probables ganancias futuras y mayor sea la expectativa de continuar con la relación que establece el juego (“sombra de futuro”), mayores serán los incentivos para cooperar. La repetición continua del juego instala, además, estrategias de reciprocidad que refuerzan los acuerdos cooperativos mediante dinámicas que Axelrod llama de “tit-for-tat” (“toma y daca” o “dando y dando”): cada jugador puede calibrar y reajustar su respuesta y sus expectativas de “premio” en rondas subsiguientes del juego, lo que desalienta la “deserción”.

**c) Número reducido de jugadores, homogeneidad de preferencias y castigos a la deserción**

Conforme se incrementa el número de participantes se arriesga la integridad del juego, la homogeneidad en las preferencias de los jugadores y el acceso a incentivos para cooperar. En esas condiciones se dificulta arribar al

consenso general y, si se consigue alcanzar un consenso mayoritario, la implementación del mismo puede ser entorpecida con facilidad por actores internos. Asimismo, se debilitan las tareas de control de las jugadas ilícitas y el cumplimiento de las reglas generales.

En un juego con cantidad excesiva de participantes se torna muy difícil la tarea de identificar y castigar la desertión. Incluso en situaciones donde ello resulte posible, nadie tendría incentivos suficientes para desempeñar allí un rol de policía. Axelrod y Keohane advierten que la tendencia que predomina entonces en cada jugador es la de erigirse en un corredor que va por fuera (free-rider) y con ello burlar las reglas del juego (Axelrod/Keohane, 1985; 238.245).

El relato central de nuestro trabajo refleja que el Mecanismo 2 X 9 plasmó las condiciones de Axelrod/Keohane para la cooperación que aluden a estructura de incentivos, número reducido de participantes y homogeneidad de preferencias. Queda abierto el cumplimiento de condiciones adicionales establecidas por estos autores, a saber, “repetición del juego y sombra de futuro”, lo que podría equivaler a peldaños importantes en la consolidación de mecanismos autónomos de cooperación para enfrentar crisis graves en nuestra región.

### **3. *Cooperación Regional***

El final de la guerra fría, la visualización de nuevas y viejas amenazas con intensidades inéditas, así como el papel de la regionalización económica en un contexto de interdependencia y globalización aceleradas, reinstalaron los temas del regionalismo en los primeros planos de la agenda mundial. Pero pese a tener una trayectoria con más de medio siglo y tres fases de desarrollo -y a excepción de lo relacionado con el proceso de la integración europea-, el estudio teórico de iniciativas, prácticas e instituciones regionales ocupa en nuestros días una parte casi insignificante en la literatura sobre relaciones internacionales.

**3.1.** La primera fase de la literatura sobre regionalismo estuvo marcada por el debate entre regionalistas y universalistas, que acompañó la creación en 1945 de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Quienes en la época abogaban por el regionalismo, argumentaban que la proximidad geográfica posibilitaría un conocimiento de los problemas locales superior a los que tendría cualquier organización universal.

La posición regionalista fue recogida en el Artículo 33/1, Capítulo VI, de la Carta de la ONU, que establecía la mediación a través de agencias regionales como una de las técnicas para resolver conflictos internacionales. El texto, además, recomienda a los Estados “hacer esfuerzos para solucionar de manera pacífica las disputas locales mediante acuerdos regionales, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. Estas provisiones abrieron espacios a los tres grupos políticos macro-regionales originarios: Organización de Estados Americanos (OEA), Liga Árabe y Organización de la Unidad Africana en 1963, actual Unión Africana.

El advenimiento en 1957 de la Comunidad Económica Europea determinó el predominio de teorías sobre integración regional, lo que marcó la segunda etapa de reflexiones sobre regionalismo. Las teorías sobre integración representaron un giro de los estudios descriptivos iniciales hacia elaboraciones más centradas en las formas y procesos involucrados en la construcción de comunidades políticas, donde sobresalen las ópticas neo-funcionalistas (Ernest B. Haas) y transaccionalistas (Karl Deutsch).

La tercera fase de la literatura sobre regionalismo, la cual hoy recibe los impulsos y tensiones a que hicimos referencia, se abre con la constitución de la Comunidad Europea en 1967 y la posterior Unión Europea. A este período correspondió la formación del Grupo de Contadora y, poco más de dos décadas después, el Mecanismo 2x9, sendas coordinaciones de países latinoamericanos frente a crisis respectivas en Centroamérica y Haití

Es en el transcurso de esta etapa que Ernst B. Haas concluye que las tres organizaciones regionales originarias, que en su momento mostraron alguna efectividad frente a conflictos locales, habían perdido eficacia. Para Haas, el declive de la Liga Árabe era ostensible después de los Acuerdos de Camp David (1979), mientras que el papel de la Organización de Unidad Africana (OUA) había sido irrelevante en las crisis que sacudieron al África subsahariana en 1976-1984. En cuanto a la OEA, el autor consideraba que había recibido un duro golpe con la crisis de 1965 en República Dominicana, acrecentado con la emergencia de la alianza soviético-cubana y la reducción de la hegemonía estadounidense en el organismo (Haas, 1986; 29-34).

También en la tercera fase, el foco de los estudios deja de estar acaparado por los Estados para prestar atención a modalidades diversas de vínculos e interacciones regionales. Paralelamente, cobran importancia diseños institucionales, investigaciones y seguimientos de procesos no europeos, en particular de instituciones subregionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, Association of Southeast Asian Nations), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Acharya/Johnston, 2007; 2-8) y, más recientemente, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

**3.2.** Nuestro trabajo sostiene que el Mecanismo 2x9 es una coalición ad-hoc, que responde a una práctica usual en nuestra región desde la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, realizada en Washington en 1889-1890 (Pope Atkins, 1991; 273), y según definiciones que asignan a las coaliciones internacionales una doble diferencia de las alianzas formales: en primer lugar, las coaliciones requirieron solamente una coordinación ad-hoc de las acciones de los Estados participantes, la cual termina cuando se alcanzan los objetivos prefijados; mientras que las alianzas formales suponen una continuidad en la coordinación entre aliados (Morrow, 1991; 206). En segundo lugar, las coaliciones pueden o no contar con autorización formal de instituciones supranacionales, pero las alianzas formales son en sí mismas instituciones legítimas basadas en Tratados (Tago, 2007; 187).

La iniciativa de un Mecanismo de Concertación Política Latinoamericana para Haití es planteada en este trabajo como fruto de una ventana de oportunidades o “policy window”, en la noción propuesta por Kingdon. Esta última hace referencia a un grupo de participantes en un subsistema de adopción de políticas, cuyos miembros se enfrasan en secuencias de discusión de problemas, especificación de alternativas e implementación de decisiones. En algún momento del flujo de la discusión, se puede abrir sorpresivamente una “ventana” que modifica la naturaleza de los problemas, de las políticas que se discuten o de las dinámicas de participación. Se presenta entonces una “ventana de oportunidades” susceptible de ser aprovechada por los participantes para encontrar soluciones novedosas (Kingdon, 1994; 2-3 y 87).

**3.3.** Se ha intentado definir el Mecanismo 2x9 como “incipiente comunidad sudamericana de seguridad”, que respondería a lo planteado desde el transaccionalismo por Deutsch y por los constructivistas Adler y Barnett. En apoyo de esta idea se argumenta que, si bien para construir una comunidad de seguridad en Sudamérica todavía faltan definiciones (acuerdos sobre vulnerabilidades estratégicas, arquitectura e instituciones de seguridad, criterios sobre desarrollo y uso de tecnologías, liderazgo civil definitivo en cuestiones de defensa, etc.), se estarían cumpliendo otras condiciones (Diamint, 200; 5-6).

Sin embargo, nuestra investigación suscribe la tesis de Flandes y Radseck en el sentido que, tanto la teoría acerca de una incipiente comunidad de seguridad como los modelos tradicionales sobre balances de poder y construcción de alianzas formales, resultan insuficientes para explicar las dinámicas de seguridad en nuestra región.

Flandes y Radseck recuerdan que la agenda de seguridad en esta parte del mundo exige atención simultánea a crisis domésticas, conflictos interestatales y amenazas transnacionales. A pesar de localizarse en diferentes niveles sistémicos (nacional, internacional y transnacional) las tres áreas de conflicto están frecuentemente interrelacionadas y se superponen unas a otras en las fronteras de varios países. Para responder a una agenda tan compleja, los Estados latinoamericanos, al margen de sus diferencias, tienden a construir estructuras



regionales flexibles de autoridad para coordinar, administrar, y tratar de regular las amenazas a la seguridad (Flemes/Radseck, 2009; 5-9).

## **CAPÍTULO III**

# **LA CRISIS DE SEGURIDAD EN HAITÍ Y LA FORMACIÓN DE LA MINUSTAH**

## **1. La larga crisis post Duvalier**

Para entender la situación política de Haití y los detonantes de la crisis que fundamentaron la decisión del Consejo de Seguridad en febrero 2004, recurriremos a la historiadora y socióloga haitiana Suzy Castor, quien sintetiza en cuatro fases el período comprendido entre la partida de Jean Claude Duvalier y nuestros días.

Según Castor, desde la caída de Baby Doc (1986) hasta la primera elección presidencial de Jean Bertrand Aristide (1990) los militares, herederos del régimen, trataron infructuosamente de reconstruir un duvalierismo sin Duvalier. En una segunda fase, el gobierno electo de Aristide (diciembre 1990-septiembre 1991), fruto del gran movimiento social, coincide con la disminución del poder del Ejército y el desplazamiento de la élite política tradicional. La crisis de hegemonía parece haber encontrado salida formal, con legitimidad popular y constitucional, aunque escasa mejoría en las condiciones de vida de los haitianos. Un violento golpe de estado militar, encabezado por el jefe del Ejército, General Roaul Cedras, marcó un retroceso de 37 meses, el cual terminó con la reposición de Aristide a cargo de tropas estadounidenses.

La tercera fase correspondería al restablecimiento en el poder de Aristide y de su agrupación Fanmi ("Familia") Lavalas, entre octubre de 1994 y febrero 2004. Traería nuevas ilusiones y oportunidades pero también rupturas, derivas y perversiones, pues el contenido populista del discurso presidencial y la ausencia de proyecto habrían afectado la legitimidad del régimen.

La insurrección armada de febrero 2004; la Resolución 862 de la OEA que "llama al Consejo de Seguridad de la ONU a tomar las necesarias y apropiadas medidas" y la partida del Presidente Jean Bertrand Aristide, marcan el inicio de la cuarta etapa. A requerimiento del nuevo mandatario interino de Haití, Boniface Alexander, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1529 de febrero del 2004 que autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional para Haití (MIFH). En un plazo de tres meses, la MIFH debía, entre

otras cosas, contribuir a la seguridad y estabilidad del país, facilitar la asistencia humanitaria y coordinar con la Misión Especial de la OEA y el asesor especial de la ONU para prevenir el deterioro de la situación.

El 30 de abril del mismo 2004, la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad estableció por un período inicial de seis meses una Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), de carácter pluridimensional, a la cual se traspasó la autoridad de la MIFH.

El cuarto período, que se abrió con la instalación de la MINUSTAH en el 2004, no ha estado exento de interrogantes y sobresaltos: tómesese en cuenta que ya en las elecciones de febrero 2006 se presentaron 33 candidatos presidenciales, ninguno de los cuales tenía proyecto político claro. El triunfador, René Préval, no alcanzó el porcentaje requerido para ganar en primera vuelta. La presencia de cerca de 7 mil soldados y policías de la ONU, 5 mil policías haitianos y más de 300 observadores internacionales no impidió las protestas callejeras de los partidarios de Préval, las cuales duraron hasta que se proclamó la victoria de su candidato sin acudir nuevamente a las urnas. La trayectoria posterior del gobierno del mandatario ha atravesado varias tormentas políticas (Castor 2008; 27-28).

Una de las primeras acciones del gobierno de Préval, fue la presentación del documento “Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza”. Sin embargo, los huracanes que devastaron varias provincias interiores de Haití en el segundo semestre del 2008, sumaron complejidades al gobierno haitiano, que ya estaba enfrentando una crisis alimentaria debido a los efectos que provocó el alza del petróleo en los precios de los productos de consumo básico.

Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, la ayuda internacional constituye casi el 70% del presupuesto nacional haitiano. El aporte es mayor aún si se contabilizan los recursos que invierten la ONU y los países que participan en la MINUSTAH para asegurar mínimos parámetros de estabilidad y seguridad que contribuyan a la normalización del país. Esas condiciones contemplan el restablecimiento de las instituciones del Estado y de los poderes públicos en

general, especialmente la reforma de la Policía Nacional de Haití y la reforma del sistema judicial.

A propósito de la cuarta fase (desde la caída de Baby Doc en 1986), Suzy Castor sugiere que la del gobierno que encabeza el Presidente René Préval podría considerarse como la última etapa de la larga transición hacia la democracia en Haití (Castor 2008; 1). Destaca entre los elementos positivos del actual cuadro político la renuncia a la represión abierta para combatir a los adversarios o para mantenerse en el poder, así como el recurso a un gobierno plural, con ministros de diversas formaciones políticas, *“aun cuando se manifiestan en el funcionamiento del gobierno los defectos del presidencialismo, que tiene gran resistencia en nuestro país”*. (Castor 2008; 36)

## **2. Formación de la Fuerza de Intervención Internacional**

En la sesión extraordinaria del 29 de febrero de 2004 el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la resolución N° 1529, autorizó el envío de una Fuerza Multinacional de carácter provisional a Haití, la que actuaría en un plazo máximo de 90 días a partir de su aprobación y en conformidad al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Este acápite, que se titula “Acciones en caso de Amenazas a la Paz, quebrantamiento de la paz, o actos de agresión”, recomienda las medidas para restablecer la paz y la seguridad internacional. El artículo 42 del capítulo citado precisa que el Consejo de Seguridad podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional.

El mandato del Consejo de Seguridad para la Fuerza Multinacional Provisional indicaba la urgencia de restituir las condiciones de seguridad y de estabilidad en la capital y en el resto del país, según fuera requerido y de acuerdo a las circunstancias, para promover el proceso político y constitucional en Haití. La solicitud al Consejo de Seguridad fue formulada por el Presidente Interino de Haití, Boniface Alexandre.

Las tropas de EE.UU., Canadá, Chile y Francia, que en conjunto compondrían la fuerza multinacional de paz de la ONU, se hicieron presentes los primeros días de marzo, a pocos días de la aprobación de la Resolución 1529 de la ONU. La misión recibió el encargo de asegurar los sitios claves de Puerto Príncipe para contribuir a obtener un ambiente más seguro y estable por la vía del desarme de los distintos grupos rebeldes, prestando asistencia en la entrega y distribución de asistencia humanitaria, además de crear condiciones para el posterior arribo de la Fuerza Multinacional de la ONU.

Al momento de la intervención militar todos los procesos productivos estaban paralizados y Haití vivía una grave crisis humanitaria, con riesgo para la subsistencia y los derechos humanos de la población. La institucionalidad del Estado se encontraba colapsada. El vacío de poder y la ausencia de gobernabilidad, eran un terreno fértil para el tráfico de drogas, flagelo que había corrompido al sistema judicial y a la policía.

El origen inmediato del conflicto que determinó la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad se sitúa en la crisis de seguridad que vivió Haití en enero del 2004, cuando grupos rebeldes tomaron el control de ciudades como Gonaive y Cap Haitien, en el norte del país, y esperaban asaltar la capital<sup>2</sup>.

Las manifestaciones contrarias al gobierno de Aristide se habían tornado cada vez más violentas, especialmente con motivo de la conmemoración del bicentenario de la “Declaración de la Independencia”, en enero de 2004. Pero esta crisis se venía arrastrando desde las elecciones parlamentarias y se agudizó con la reelección de Aristide, en el año 2000, cuyos resultados fueron cuestionados por

---

<sup>2</sup> Entre los partidarios del depuesto Presidente Jean-Bertrand Aristide se encontraban las fuerzas de choque civiles denominadas “Chimeres”, con bases en los llamados grupos populares, provenientes en su mayoría del interior del país y de los barrios pobres de Puerto Príncipe, como Cite Soleil y Bel Air. Los Chimeres estaban estructurados en más de 120 grupos, de 10 a 25 hombres cada uno y cuentaaban con armamento repartido por Aristide antes de abandonar del poder.

Por otra parte, entre los opositores a Aristide figuraban ex policías y miembros del antiguo Ejército, que operaban principalmente en el Norte del país, en las ciudades de Gonaive, Hinche y Cap. Haitien. Contaban con armamento moderno y se rehusaban a entregar sus armas mientras no hicieran lo mismo los Chimeres. El Frente de Resistencia de Gonaive surgió con el levantamiento original en Gonaive (Feb.2004). Inicialmente denominado “Ejército Canibal”, a este grupo rebelde se fueron incorporando ex miembros del antiguo Ejército y de Escuadrones de la Muerte que operaron durante el régimen militar del General Raoul Cédras. Se estima que su fuerza alcanzó a 6.000 hombres en armas. El bando opositor también sumaba al Frente Revolucionario Nacional, auto denominado Nuevo Ejército, encabezado por GUY PHILIPPE, e integrado por civiles, ex policías y ex militares. Su objetivo habría sido la restauración del Ejército de la República de Haití. La mayoría de los grupos rebeldes del Nuevo Ejército eran haitianos exiliados procedentes de República Dominicana, donde se habían refugiado tras ser acusados de cometer crímenes en complicidad con regímenes anteriores. (<http://www.update.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/facts.html>).

acusaciones de fraude. La oposición desconoció entonces la validez del Congreso e interrumpió el diálogo político con el gobierno. Aristide apoyó inicialmente a los miembros del llamado “Ejército Caníbal”, quienes tras el boicot de la oposición en las elecciones del año 2000 incrementaron la violencia de sus acciones y provocaron el exilio de un importante número de opositores civiles. El hecho impactó en la impopularidad del mandatario y complicó sus relaciones internacionales, particularmente con los miembros de la Comunidad del Caribe.

El 17 de diciembre de 2001 un intento de golpe de estado, dirigido por un antiguo jefe policial, desencadenó disturbios en todo el territorio, los cuales indujeron a partidarios del gobierno a incendiar viviendas y oficinas de políticos opositores. Unos quince partidos de oposición, unidos a través de la llamada “Convergence Democratique” (CD), acusaron al gobierno de haber simulado un movimiento insurreccional para silenciar opiniones divergentes. En tanto, el Consejo Permanente de la OEA emitía una Resolución demandando al gobierno haitiano a investigar los sucesos del 17 de diciembre de 2001, responsabilizando a los culpables e indemnizando a las víctimas. Además, convino con el gobierno el establecimiento de una “Misión especial de la OEA para fortalecer la democracia”.

A fines de diciembre de 2003, el Presidente Aristide había solicitado una mediación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), a la que planteó un plan de acción consistente en designar a un primer ministro independiente y convocar a elecciones parlamentarias. Para inducir a la oposición a aceptar este plan, una delegación de representantes de EE.UU., Francia y Canadá viajó a Haití el 20 de febrero de 2004. Sus gestiones fueron infructuosas, pues la oposición insistió en la renuncia del Presidente. Aristide y los rebeldes no participaron en el diálogo. A fines de febrero de 2004 EE.UU. envió 50 “marines” para proteger el personal de su embajada en Puerto Príncipe. Mientras tanto, los rebeldes esperaban órdenes para asaltar Puerto Príncipe y Francia pedía a Aristide que dejara el poder.

A partir de entonces, los hechos se sucedieron de manera vertiginosa. La Comunidad de Países del Caribe (CARICOM) señaló la urgente necesidad de buscar una salida política a esta crisis. La OEA, instó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a que adoptara medidas urgentes. Finalmente, Aristide

abandonó el país en la madrugada del 29 de febrero con destino a la República Centroafricana y posteriormente, el 14 de marzo, Aristide se trasladó a Jamaica.

Cumplido el período de los 90 días, en el mes de junio abandona Haití la Fuerza Multinacional Provisional. Su relevo lo tomó la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), que se aprobó según la Resolución 1542 del 30 de abril del 2004. La misma, resolvió que la nueva misión tendría un componente militar de 6 mil 700 efectivos y un componente civil de mil 600 miembros –que incluían a la policía civil-, con un período de permanencia de seis meses, prorrogables. Bajo la premisa de Imposición de la paz, las principales funciones de la MINUSTAH serían recuperar la seguridad, atender las necesidades sociales más urgentes y avanzar hacia la normalización del país.

Según el Informe del Secretario General de la ONU<sup>3</sup> del 16 de abril del 2004, la situación en materia de seguridad en Haití había empeorando visiblemente desde fines de 2003, aunque muchos de los problemas de seguridad del país eran de carácter estructural. Tras su vuelta al poder en 1995 el Presidente Aristide, que había sido derrocado por un golpe militar en 1991, aprobó un decreto para disolver las fuerzas armadas haitianas, sin que mediara una reforma constitucional que diera cauce legal a esa iniciativa. Entonces se procedió a desmovilizar a las fuerzas militares, sin tomar disposiciones suficientes para que depusieran las armas y para establecer programas de reinserción social o pensiones, lo que provocó gran descontento.

Con el tiempo, la situación de seguridad de Haití se vio menoscabada por la politización y la desintegración de la Policía Nacional de Haití y el consiguiente auge de los *chimeres*, de los cuales el Presidente dependía cada vez más para mantener el poder. A cambio de su apoyo, estos grupos armados recibieron asistencia financiera. Se les dio así carta blanca para que intimidaran a los miembros de la oposición política y a segmentos de la población local, y para que se dedicaran a la delincuencia organizada, incluido el tráfico de estupefacientes.

---

**3 Naciones Unidas S12004/300 Consejo de Seguridad 16 de abril de 2004.**



En tales circunstancias, muchos haitianos tomaron las armas para protegerse. Compañías de seguridad privadas extraoficiales contribuyeron a la proliferación y el tráfico de armas pequeñas en todo el país y a una escala sin precedentes.

Este hecho estaba amparado por la propia Constitución de 1987, según la cual todos los ciudadanos tienen derecho a la autodefensa dentro de su domicilio, pero no tienen derecho a portar armas sin permiso<sup>4</sup>.

### **3. Crisis de Continuidad**

El tipo de crisis en Haití, de acuerdo a la teoría de Dobry, tuvo que ver con la evolución de las condiciones estructurales internas: falta de fuentes de trabajo y de subsistencia para la mayoría de la población y ausencia de institucionalidad política adecuada a la realidad socio-económica del país. Según el informe del Secretario General de Naciones Unidas del 16 de abril de 2004, las bandas armadas que desataron la violencia extrema, provenían, por una parte, de antiguos miembros del Ejército, disuelto en 1994 tras tres años ejerciendo el poder de facto. Pero, por otra parte, estaban también los chimieres, seguidores del ex Presidente Aristide, que se armaron para defender al Presidente y que se transformaron en bandas delictuales. A los anteriores, se sumaban grupos vinculados al narcotráfico. (Informe Secretario General ONU, abril 2004, inciso 22).

La Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 29 de Febrero del 2004 autoriza el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período de tres meses, para enfrentar "el deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad en Haití", al tiempo que deplora la pérdida de vidas humanas y expresa preocupación por la persistencia de la violencia y por los efectos desestabilizadores en la región.

---

<sup>4</sup> <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti88sp/capitulo1a.htm>

En Haití, la evolución de la crisis estructural desembocó en un conflicto armado entre bandas, originado en factores de orden interno, derivados fundamentalmente de la situación de pobreza extrema y en la falta de institucionalidad política estatal. Pero las hipótesis de continuidad de esta crisis hay que encontrarlas en la propia fundación de la República de Haití, que fue la primera en lograr la independencia en América Latina.

Gérard Pierre-Charles, uno de los fundadores del movimiento Lavalas, describe en, “Haití: Pese a toda la Utopía”, el acto fundacional del estado-nación, como el producto de una larga lucha con carácter de epopeya, uno de los episodios de opresión más bárbaros de la humanidad: la de un rebaño de esclavos transportados desde África debido a la trata de negros, que a través de un proceso productivo del capitalismo colonial se fue transformando en una comunidad con conciencia social y nacional. (Pierre-Charles, 1999; 8-9).

Afirma Pierre-Charles que el proceso de independencia, estuvo inspirado en las reivindicaciones de la Revolución Francesa que sirvieron de base y orientación al proyecto republicano, plasmado en la Constitución de 1801. Los elementos de continuidad de la crisis actual se advierten en la descripción de los orígenes de la República:

*“La adopción de los principios constitucionales llegados de Francia, inspiró la institucionalidad democrática. Sin embargo, en este proceso resultaba evidente la inadecuación o inaplicabilidad de tales lineamientos a la vivencia de la comunidad. La realidad sociocultural de Haití se resistía a la fuerza transformadora del capitalismo mundial y del liberalismo, imponiéndose la pesadez del pasado colonial y esclavista, los remanentes del modo de organización social y cultural africanos, así como la fuerza emergente de una poderosa oligarquía terrateniente y militarista, negra y mulata, heredera de las propiedades y de las mentalidades de la minoría colonial blanca, cristiana y monárquica.*

*Durante todo el Siglo XIX, la República quedó reducida a una caricatura en la que sobresalían los rasgos del presidente -amo y señor- y las señas aún más violentas del general-caudillo-terratendiente. Haití se volvió un escenario en el que se daba la opresión y la marginalización creciente de las mayorías campesinas, mientras que las luchas por el poder, entre las fracciones rivales de las élites reducían los espacios de libertad y de legitimidad. El militarismo se impuso, haciendo trizas las formalidades constitucionales. Tal realidad de arcaísmo medieval y luchas civiles desembocó en la crisis social y política de principios del Siglo XX. Era una crisis permanente que creó las condiciones favorables para que el expansionismo estadounidense se impusiera a la soberanía de la República” (Pierre-Charles, 1999; 9).*

Pierre-Charles falleció en diciembre del 2004, pero a pocos meses de la intervención de la Fuerza Multinacional Interina (MIFH), que antecedió a establecimiento de la actual misión de Naciones Unidas, analizó la difícil coyuntura política de su país. En “Crisis del Estado e Intervención Internacional en Haití”, un artículo publicado por la Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, sostuvo, que la Organización de Estados Americanos (OEA) no cumplió el mandato entregado por la Cumbre de Presidentes de las Américas, realizada en Quebec en el 2001. Según ese mandato, el organismo interamericano debía dar seguimiento al contencioso entre la oposición política y el gobierno de Haití. Tal seguimiento de la situación de Haití se hacía imprescindible debido a los factores de continuidad de la crisis del país, tras 200 años de independencia.

Tal continuidad aludía en definitiva a la crisis del Estado haitiano que, durante este último siglo, no ha podido lograr la adecuación de su estructura, su funcionamiento, sus métodos y sus resultados, a las exigencias del mundo moderno. Para Pierre-Charles, en el terreno político, económico, social y cultural, el Estado haitiano parecía prolongar el siglo XIX latinoamericano marcado por la autocracia, el régimen fuerte a ultranza, que cierra los ojos a las exigencias de la mayoría en términos de democracia, justicia, progreso y desarrollo. (Pierre-Charles, 1999; 9).

#### **4. Conflicto Armado**

La situación que se vivía en Haití al momento de la intervención de las Naciones Unidas, se puede caracterizar como un conflicto armado. Vicenç Fisas, define los conflictos armados como todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diversa índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, grupos armados de oposición, grupos paramilitares, o comunidades étnicas o religiosas, que con armas u otros medios de destrucción, y organizados, provocan más de cien víctimas en un año, a través de actos intencionados, sea cual sea su justificación. El autor precisa que la cifra de cien muertos se debe relativizar en función del total de la población, de la extensión del conflicto, del desplazamiento de población que provoca (Fisas, 2004:14).

Para describir el escenario que se vivía en Haití al momento de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU también se podría utilizar la noción de "situaciones de tensión", que el mismo autor define como aquellos contextos en los que se produce polarización social o política, con enfrentamientos entre grupos adversos, étnicos o religiosos, o entre éstos y el Estado, con alteración del funcionamiento ordinario de las instituciones, y con índices significativos de destrucción, miedo, muertes o desplazamientos forzados de población.

Según describe Fisas, el hecho de que los conflictos armados tengan un carácter interno no aminora el impacto internacional de los mismos. En el caso de Haití, el desplazamiento de personas, el tráfico de armas, los flujos de refugiados, son efectos que recaen fundamentalmente en los países vecinos, en especial, República Dominicana y Estados Unidos. Ambos países son destinatarios históricos de la inmigración haitiana y acogen a una diáspora que tiene diversos grados de organización e influencia en los acontecimientos del país de origen. Haití y República Dominicana son también pasadizos de la droga hacia Estados Unidos. (Fisas, 2004:17).

La Resolución 1542 del Consejo de Seguridad decide la creación de una misión de paz para Haití, según el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Es importante analizar brevemente los alcances de una misión de este tipo. El

estudio de las operaciones de paz es relativamente reciente en las ciencias sociales, sin embargo en las últimas décadas se han publicado algunos textos que recopilan y sistematizan la experiencia desarrollada en diversas misiones, analizan sus resultados y problematizan sus objetivos y los medios diseñados para alcanzarlos.

El 31 de Enero de 1992 el Consejo de Seguridad aprobó el informe del entonces Secretario General de Naciones Unidas, B. Boutros- Ghali, titulado “Un Programa de Paz”. En este se intenta conceptualizar y dar un ordenamiento jurídico a operaciones de paz. Se define primeramente el “Mantenimiento de la Paz” (peacekeeping), como *“el despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de todas las partes interesadas, y como norma con participación de personal militar o policía de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil”*. (Iglesias, 38).

B.Boutros-Ghali definió también el “Establecimiento de la Paz” (peacemaking), como “medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos, como los definidos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas”. El ex Secretario General de la ONU agregó en sus definiciones el concepto de diplomacia preventiva, para dar cuenta de aquellas medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes. El propósito es evitar que las mismas se transformen en conflicto y se extiendan.

Si bien en el informe de 1992 B. Boutros Ghali estimó que la diplomacia preventiva incluía el despliegue preventivo de cascos azules, tiempo después utilizó el concepto de acción preventiva, para dar cuenta de otros recursos utilizados, como el desarme y la acción humanitaria. No fue hasta 1994 que el mismo B. Boutros Ghali añadió el concepto de imposición de la paz, para referirse a las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, que incluye el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional en aquellas ocasiones en que lo autorice el Consejo de Seguridad, porque ha detectado una situación de amenaza o quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Este es el tipo de acción que se realizó por parte de Naciones Unidas en Haití y es importante establecer las diferencias con las anteriores

operaciones, que exigen siempre el acuerdo de las partes y excluyen el uso de la fuerza armada contra uno de los bandos.

La “Imposición de la Paz” es un tipo de operación coercitiva, una intervención armada autorizada por el Consejo de Seguridad para imponer el fin de hostilidades. La utilización de esta definición permite aproximarse de manera más nítida al debate que suscitó el acuerdo del Consejo de Seguridad sobre Haití, en febrero del 2004. La Resolución autoriza la imposición de la paz, lo que significó una intervención armada, sin previo acuerdo del ex Presidente Jean Bertrand Aristide, quien presentó su renuncia en medio de acontecimientos confusos y en momentos en que los secuestros, las muertes y el caos reinaban en Haití. La Resolución 1529 dio origen a la formación de la Fuerza Multinacional Interina (MIFH) de tres meses, que se constituyó con participación de Canadá, Chile y Estados Unidos. El 30 de abril el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1542, que creó la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), sin abandonar el Capítulo VII de la Carta, que se mantiene hasta la actualidad.

Las Operaciones de Paz, tanto las de “Mantenimiento” como las de “Establecimiento e Imposición de la Paz”, son fundamentalmente acciones militares o policiales, puesto que su naturaleza, conceptos técnicos y organizativos, además del equipamiento son militares. No obstante, el uso de la fuerza está rigurosamente normado, a través de las llamadas “reglas de enfrentamiento”, que determinan las circunstancias y el alcance del uso de la fuerza.

El contenido militar de las operaciones de paz, en vez de obstaculizar, coadyuva a la participación civil a través de agencias de Naciones Unidas y también a través de ONGs. Así, en múltiples ocasiones, la mantención de la fuerza militar se justifica por la necesidad de dar seguridad a los civiles que están desarrollando acciones humanitarias o trabajando en la etapa de peacemaking o peacebuilding.

Así en Haití, la utilización del Capítulo VII de la Carta se justifica por la necesidad de proporcionar condiciones de seguridad que permitan a las nuevas autoridades y a la comunidad internacional, llevar adelante programas de reconstrucción del Estado y de apoyo a la población.

Un segundo tipo de conceptualización (Iglesias, pg. 87), arranca de una caracterización temporal, y responden a los distintos momentos históricos, que dan contexto a operaciones de paz de distinta naturaleza. La primera generación de operaciones de paz, correspondería a la época de la guerra fría, caracterizada por conflictos interestatales, principalmente. La segunda generación correspondería a aquellos conflictos internos, en los que no actúan fuerzas que utilizan métodos no tradicionales de lucha, que no están sometidos a las leyes de la guerra. Es el caso de Haití, donde la violencia se presenta a través de secuestros, por los cuales se pide un rescate, que muchas veces consistía simplemente en alimentos; la muerte por linchamiento, o el enfrentamiento entre pandillas.

Este tipo de escenario ha provocado el surgimiento de operaciones muy amplias con mandatos muy ambiciosos: ayudar al fomento de la reconciliación nacional y el respeto de los derechos humanos; apoyar el desarme, desmovilización y reinserción de los elementos en conflicto; ayudar a la organización de procesos electorales; reconstruir las instituciones estatales, incluida la policía, las estructuras judiciales y administrativas, o reseñar reformas constitucionales, entre otras.

El concepto misiones de paz de segunda generación, se ajusta al rol que está cumpliendo la MINUSTAH. La Resolución 1542 del 30 de abril de 2004, decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de la ONU y pidió que los efectivos militares de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), fueran traspasados a la MINUSTAH el 1° de junio de 2004.

La Misión fue establecida con el Mandato de apoyar al Gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable y apoyar a las autoridades locales en la reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití (PNH), en conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, particularmente en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití.

El Mandato también establece que la MINUSTAH preste asistencia al Gobierno de transición, para las labores de desarme, desmovilización y reinserción de todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas. Respecto a la seguridad pública, la Resolución establece que la misión de la ONU prestará apoyo a la PNH, como también al Servicio de Guardacostas de Haití, sobre todo en miras del restablecimiento del sistema penitenciario.

En el ámbito político el rol de la MINUSTAH se define como apoyo al proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional, sobre todo el impulso a un proceso de diálogo y reconciliación. En esta perspectiva, una de las tareas más significativas que la Resolución establece para la misión es el apoyo a las autoridades locales para organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales. Y no menos relevante es la misión de ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local.

Respecto a los Derechos Humanos la Resolución indica que la MINUSTAH ayudará al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas. Asimismo solicita cooperar con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en la vigilancia de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que regresan.



Por último se solicita que en el desempeño de su mandato la MINUSTAH cooperara y coordinara con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Respecto al número de efectivos la Resolución 1542 autoriza el despliegue de hasta 6.700 efectivos militares; 1.622 agentes de policía; 548 funcionarios internacionales, 154 voluntarios de las Naciones Unidas y 995 funcionarios nacionales.<sup>5</sup>

El número de efectivos militares se incrementó en la Resolución 1892 del 15 de octubre del 2009, que autoriza un componente militar de 6.940 efectivos como máximo, entre oficiales y tropa, mientras que el componente policial sube a de 2.211 integrantes como máximo; el Consejo de Seguridad también autoriza a la MINUSTAH a desplegar 16 oficiales penitenciarios adscritos de Estados Miembros.

Tras el terremoto del 12 de enero del 2010 el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1908 del 19 de enero, que establece que la MINUSTAH estará integrada por un componente militar de 8.940 efectivos como máximo, entre oficiales y tropa, y por un componente policial de 3.711 integrantes como máximo.

---

<sup>5</sup> <http://www.update.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/facts.html>

## **CAPÍTULO IV**

### **FORMACIÓN DEL $2 \times 9$ Y DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO**

## **1. Descripción del mecanismo e identificación de los objetivos**

La idea de realizar un análisis conjunto de la situación de seguridad de Haití y sus perspectivas, surgió tras conversaciones sostenidas por autoridades de nivel intermedio de los Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Diversos foros regionales propiciaron el espacio adecuado para el intercambio de opiniones e inquietudes por parte de autoridades y funcionarios provenientes de estos cuatro países que participaban con efectivos militares en la MINUSTAH.

La oportunidad para realizar un encuentro especial para intercambiar información y análisis sobre la situación de Haití y las perspectivas de misión de la ONU en ese país, se dio a propósito de una reunión del Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina (COMPERSEG)<sup>6</sup>, realizada en mayo del 2005 en Buenos Aires. Los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Brasil y Uruguay, fueron invitados a Buenos Aires por la Cancillería argentina, luego de consultas informales entre los cuatro países, aunque tal reunión no aparecía en la agenda oficial de los ministerios. El acta dio cuenta de los acuerdos, orientados a confirmar el compromiso con la permanencia de estos países en la MINUSTAH y la necesidad de seguir con atención la evolución de la situación de seguridad y de estabilización democrática del país caribeño. (Ver Anexo I).

Santiago de Chile fue la sede de la segunda reunión de los miembros latinoamericanos de la MINUSTAH, en agosto de ese año, y fueron invitados Ecuador, Perú y Guatemala, además de los cuatro países ya mencionados, que también participaron en las dos reuniones siguientes, realizadas en Buenos Aires durante el 2006. En Febrero del 2007 se sumó Paraguay, además de Panamá, país este último, que a pesar de no tener tropas en la MINUSTAH fue especialmente invitado por Perú, en razón de que en ese momento era miembro no permanente del Consejo de Seguridad. El 31 de agosto de ese mismo año tuvo lugar la sexta cita de viceministros en Guatemala y en el año 2008, Uruguay fue sede de la séptima reunión. Por su parte, los ministros de Defensa de estos países

---

<sup>6</sup> En el COMPERSEG participan las Cancillerías y los Ministerios de Defensa, a nivel de viceministros, además del Estado Mayor de la Defensa, de Chile y el Estado Mayor Conjunto, de Argentina.

se reunieron en septiembre del 2007 en Puerto Príncipe. Volvieron a hacerlo en septiembre del 2008, en la localidad canadiense de Banff donde, aprovechando la presencia de todos ellos en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), sostuvieron un encuentro especial para analizar la situación de seguridad de Haití.

Si bien no hay ningún documento que proporcione trayectoria acotada y nacimiento oficial a esta instancia, poco a poco se fue haciendo sentir la importancia de convocarla. Hoy es posible identificar algunos objetivos que, de hecho, estuvieron presentes en las siete reuniones de viceministros y las 2 ministeriales:

- Analizar el Proyecto de Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Haití y presentar un punto de vista común.
- Identificar dificultades y acordar fórmulas coordinadas para problemas que cada país está enfrentando por separado en el desarrollo de la misión.
- Establecer interlocución común ante instituciones y bloques de países en relación al tema haitiano.
- Coordinar la cooperación no militar para Haití.
- Analizar el futuro de la MINUSTAH y definir las condiciones para una estrategia de salida.

## **2. Alcances y hechos significativos**

Una revisión rápida del funcionamiento de este mecanismo ad-hoc permite distinguir algunos hechos significativos, que explican la permanencia de esta instancia pese a su génesis rudimentaria. En primer lugar, es conveniente recordar la primera reunión, en mayo del 2005, porque fue el momento en que se expresó cierta toma de conciencia de la responsabilidad colectiva que se asumía como región, más allá de la decisión soberana que cada país tomó al enviar tropas a la MINUSTAH. El acta de esa primera reunión menciona la conveniencia

de que el mandato de la ONU sea renovado y se extienda por 12 meses; sugiere que el componente militar y el civil desarrollen “tareas orientadas a lograr un mayor bienestar general de la sociedad civil”, y destaca “el potencial de la MINUSTAH para el fortalecimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos en Haití”. El documento finaliza coincidiendo en la conveniencia de constituir un Grupo de Trabajo informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa, “para coordinar posiciones y acciones en todos los niveles de aquí en adelante”. (Anexo I).

Tres meses más tarde, se realizó la segunda reunión del mecanismo en la capital chilena. La participación del entonces Representante del Secretario General de Naciones Unidas Juan Gabriel Valdés, y del Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, en la reunión del mecanismo, en Santiago (agosto 2005), significó un respaldo a la iniciativa y permitió elevar el nivel de interlocución del grupo consultivo.

Aunque en Buenos Aires los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, sólo acordaron mantener esa instancia de seguimiento de la situación en Haití, entre los cuatro países que asistieron al primer encuentro, en agosto del 2005, el entonces Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa, Gabriel Gaspar, sostiene que en aquellos momentos visualizó la importancia de convocar a todos los países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH, que en ese momento eran, además de los cuatro ya mencionados, Ecuador, Perú y Guatemala, pues Bolivia y Paraguay aún no integraban sus contingentes (Gaspar, entrevista con la autora, octubre del 2009). Junto a la convocatoria de los 7 países, el Ministerio de Defensa realizó el seminario, “Chile y la MINUSTAH: La ONU y el nuevo rol de las misiones de paz”, con participación de académicos y autoridades civiles y militares. Esta suma de elementos, fue dando visibilidad a la reunión, que además coincidió con la condecoración que el Ministro de Defensa Jaime Ravinet, concedió al primer Comandante de la Fuerza de la MINUSTAH, el general brasileño Augusto Heleno Ribeiro, quien fue especialmente invitado a la reunión para informar sobre la situación de seguridad en Haití. El hecho adquirió relevancia política, pues la reunión fue inaugurada por el Canciller Ignacio Walker y el Ministro Jaime Ravinet.

Tras los debates, los viceministros acordaron mantener la presencia de los contingentes militares latinoamericanos en la MINUSTAH para atender a los “enormes desafíos de la seguridad” y particularmente para posibilitar la realización de las elecciones. El acta precisa que una vez instalado el nuevo gobierno, la misión debe tener una transformación relativa, incrementando el componente policial y de cooperación. Finalmente, los viceministros dejaron constancia del interés en gestionar la postulación de otro latinoamericano para dar continuidad a la labor realizada por Juan Gabriel Valdés, cuya misión estaba próxima a concluir. (Anexo II).

Cinco meses más tarde, en enero del 2006, una convocatoria de urgencia reunió por tercera vez a los viceministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, esta vez en Buenos Aires. La compleja situación política y de seguridad hacía peligrar la realización de las elecciones presidenciales, programadas para el 7 de febrero de ese año. La precariedad de recursos materiales era sólo una mínima expresión del escenario preelectoral en Haití. Como contrapartida, el proceso electoral suscitaba gran interés en los haitianos que acudieron masivamente a inscribirse para obtener un documento que cumplía el doble propósito de servir como cédula de identidad y de comprobante del registro electoral. La OEA, con el apoyo de la MINUSTAH y los recursos de la comunidad internacional, se dio a la tarea de llegar hasta los más apartados lugares para lograr que el universo de votantes fuera claramente representativo.

Según describe el General ® Eduardo Aldunate, en ese momento Segundo Comandante de la Fuerza Militar de la ONU, el aplazamiento sucesivo de las elecciones, introdujo más tensión e inestabilidad. A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, no fue posible cumplir a tiempo con todas las etapas del proceso: inscripción de candidatos, elaboración de listas y confección de los votos, selección de los lugares de votación, etc., todo esto agravado por las dificultades de comunicación y transporte.

La fecha inicial (20 de noviembre, 2005), se trasladó para el 7 de diciembre, luego a enero y finalmente al 7 de febrero de 2006. La población estaba inquieta; aumentaron los secuestros, las muertes y corrían todo tipo de rumores, que apuntaban a “poderes interesados en hacer fracasar el acto electoral”, del que ya se anticipaba como ganador al actual Presidente René Préval (Aldunate, 2007; 272).

Estas elecciones no sólo constituían un mandato central de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad. Eran, a la vez, un acto que daba sentido a la participación latinoamericana en la MINUSTAH. Si las elecciones no tenían lugar, en la práctica resultaba que sus tropas estaban avalando la permanencia de un gobierno de hecho, sin el respaldo de la elección popular, lo que no era aceptable para ninguno de los países latinoamericanos que aportaban destacamentos militares a la misión de la ONU. Se trataba de un tema de alta sensibilidad política para los gobiernos de la región, tomando en cuenta el recuerdo de las dictaduras militares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, cuyos gobiernos estaban ahora comprometidos en profundizar la institucionalidad y la cultura democrática.

Entrevistado para esta investigación, el chileno Juan Gabriel Valdés, quien encabezó la MINUSTAH en 2004-2006 en calidad de Representante Especial para Haití del Secretario General de las Naciones Unidas (RESG), evocó el escenario preelectoral como “uno de los momentos más dramáticos vividos en Haití”. Según Valdés, el nivel de violencia y el elevado número de secuestros no podría explicarse sin atender a las conexiones entre los grupos delictuales y sectores potentes de la sociedad haitiana, renuentes a perder el control sobre sus parcelas de poder: “esos grupos decidieron poner en marcha una operación política, que pasó por lanzar oleadas de violencia a finales del 2005, con el objetivo de presionar para postergar o impedir las elecciones”.

Valdés señala también que la convicción de que el esfuerzo internacional y particularmente el compromiso de los países latinoamericanos “no podía quedar atrapado en las oscuras maniobras de un puñado de burgueses”, estuvo en la base de la decisión del RESG, cuando anunció que las elecciones “tendrían lugar

bajo cualquier circunstancia”. Al reflexionar hoy sobre ese período, explica que consideró que la desconfianza ancestral del pueblo haitiano, que en distintos momentos históricos vio frustradas sus expectativas de paz y bienestar, no podía seguir alimentándose, esta vez, con un fracaso de la MINUSTAH. El respaldo contundente y oportuno del parte del Secretario General de la ONU a su Representante en Haití, la postura asumida por los países latinoamericanos, y por los miembros del Core Group (Grupo de Amigos de Haití que funciona en Nueva York y se convoca con carácter previo a las reuniones del Consejo de Seguridad), fueron en conjunto un golpe contundente a estos grupos, que finalmente desistieron de las movilizaciones y se plegaron al proceso electoral.

No fue la única ocasión en que Valdés tuvo que sopesar finamente el impacto de sus decisiones en el marco de los objetivos de corto y mediano plazo del Consejo de Seguridad. A propósito de ello, cuenta que el respeto a la lucha democrática del pueblo haitiano se combinó con su trayectoria política y convicciones personales, que orientaron su proceder en medio de las dificultades que se vivían a una semana de realizadas las elecciones. Tras un retraso inexplicable de los resultados, el Consejo Electoral Provisorio proponía la realización de una segunda vuelta electoral: urnas de dudosa procedencia daban cuenta de un 17% de votos en blanco. ¿Cómo explicar que campesinos que caminaron kilómetros y kilómetros para llegar a los lugares de votación, al enfrentarse a la papeleta electoral, votaran en blanco? , se pregunta Valdés, al tiempo que recuerda las filas de haitianos esperando desde tempranas horas para ejercer su derecho a voto, como un espectáculo extraordinario. Explica que tomó la decisión de repartir los votos en blanco de manera proporcional entre los candidatos, porque la legitimidad del proceso democrático y el 50% de los votos que había alcanzado René Préal, constituían una mayoría aplastante, que no podía ser puesta en duda por una maniobra que buscaba dar posibilidades al candidato que le seguía, con menos de un 4% de los votos (Entrevista con la autora, agosto del 2009).

Un mes antes de estos hechos, en enero del 2006 en Buenos Aires, la inquietud se hizo sentir en la sala del Palacio San Martín, donde tenía lugar la tercera reunión del 2x9, convocada con carácter urgente por Argentina.



La conferencia fue inaugurada por el Canciller Jorge Taiana y por la Ministra de Defensa Nilda Garré. Los informes, del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza y del RESG, Juan Gabriel Valdés, alertaban sobre las dificultades para llevar a buen término el proceso electoral. En el transcurso del debate los viceministros analizaron la posibilidad de transmitir a las autoridades interinas de Haití la inconveniencia de mantener las tropas de sus países, si es que las elecciones no tenían lugar en la última fecha anunciada. En la percepción de la autora de este trabajo, testigo presencial de las deliberaciones de esta reunión, la preocupación de los delegados se justificaba, tanto por la necesidad de alentar la resolución democrática de la crisis haitiana, como por las dificultades que enfrentaban los gobiernos para lograr la autorización para la salida de las tropas en el Congreso, o para encontrar respaldo político a la participación en esta misión. Por ello resultaba imprescindible legitimar la participación en la MINUSTAH, logrando el cumplimiento de la Resolución 1608, que instaba a la realización de las elecciones y ponía como plazo el 7 de febrero del 2006, para que las nuevas autoridades asumieran sus cargos.

Tras los debates, los Viceministros acordaron “enviar a Puerto Príncipe una misión de representantes personales de los Cancilleres, con el objetivo de dialogar y asegurar el apoyo de todos los partidos y candidatos haitianos al proceso electoral y su compromiso de respetar plenamente los resultados de los comicios, así como aunar esfuerzos para la construcción de un Estado democrático, pacífico, estable y próspero en beneficio de todos los haitianos”. (Ver Anexo III)

Más allá de un análisis pormenorizado de la trayectoria de esta decisión y de las etapas cruciales que vivió Haití en torno a las elecciones del 2006, lo importante para los efectos de este trabajo es destacar que el mecanismo de concertación latinoamericana se validó, pues en ese momento se concretó la idea de analizar, asumir y plantear un punto de vista común frente a una situación de Haití. El aspecto más relevante de esta cita fue que los países participantes tomaron nota de que los contribuyentes latinoamericanos aportaban más del 70% de las tropas a la MINUSTAH. Un retiro de la fuerza militar habría significado la desarticulación de una misión en pleno desarrollo.

La reunión de Buenos Aires fue un momento singular, en el que los representantes de los países miembros del mecanismo fueron conscientes del potencial de negociación que se podía alcanzar a partir del esfuerzo político militar que estaban desplegando en Haití.

Las elecciones presidenciales tuvieron lugar en febrero del 2006 y dieron paso a la instalación en el poder del Presidente René Préval. Tres meses más tarde el mandatario haitiano visitó Brasil, Argentina y Chile, tanto para agradecer el rol jugado por estos países en la MINUSTAH, como para solicitar cooperación en el diseño de un plan estratégico de desarrollo y combate a la pobreza.

En orden cronológico, debemos mencionar la reunión de agosto de 2006, también en Buenos Aires. Resulta importante destacar que este es el primer encuentro que se realiza después de la elección del Presidente René Préval. Tres aspectos resultan relevantes en esta reunión. En primer lugar el cambio de escenario político en Haití, y las prioridades establecidas por el gobierno. Por ello, el acta de la reunión de agosto manifiesta que se respetarán las prioridades establecidas por el nuevo gobierno y que “el reto latinoamericano consistirá en profundizar la modalidad de entendimiento sur-sur fundada en un esquema en el que exista mayor solidaridad e impacto en la inclusión social con mirar a lograr la consolidación de la democracia en dicho país”. (Anexo IV)

El segundo aspecto relevante fue el anuncio de la próxima incorporación de Bolivia y de Paraguay a las reuniones del Mecanismo, lo que significaba que aumentaban a nueve los participantes. El tercer punto de importancia fue el acuerdo de solicitar al Secretario General de Naciones Unidas, que la misión en Haití elabore indicadores que permitan evaluar gradualmente el énfasis en seguridad de la misión, o en materias de cooperación económica y social, así como el cumplimiento del mandato.

## **La reunión de Torre Tagle**

Otro hecho de singular importancia, tuvo lugar en la reunión del mecanismo realizada en Lima, el 12 de febrero del 2007. ¿Qué fue lo singular de tal encuentro? El Palacio Torre Tagle, de Lima, escenario de la reunión, acogía por primera vez al mecanismo que celebraba su quinta reunión. La cita había sido preparada con esmero por los anfitriones de la Cancillería y del Ministerio de Defensa peruanos, y la agenda incorporaba temas nuevos, surgidos del diálogo que se venía desarrollando entre los países latinoamericanos y el nuevo gobierno, instalado en mayo del 2006 en Puerto Príncipe.

Entre otros temas, se debatía la necesidad de incorporar el borde costero como un ámbito de acción de la MINUSTAH, dado que resultaba esencial frenar el narcotráfico y el tráfico de armas que tenía lugar en la frontera marítima. El debate sobre este tema ya se había iniciado en la cuarta reunión del 2x9 en Buenos Aires, pero en esta oportunidad los representantes chilenos presentaron una propuesta concreta que fue aprobada por todas las delegaciones.

Se respiraba un aire de optimismo en aquella reunión, pues el informe del guatemalteco Jaime Mulet, nuevo Representante Especial para Haití del Secretario General de la ONU, reconocía avances en la situación política del país. Pero Mulet advertía sobre la importancia de mantener la MINUSTAH, y renovar el Mandato de la ONU por un año, pues la situación de seguridad resultaba aún precaria. Se requería en esta etapa proveer condiciones para posibilitar un apoyo efectivo de la cooperación internacional a la reconstrucción de la institucionalidad política democrática. La meta no se podría lograr sin la presencia de la misión, percepción ampliamente compartida por el Gobierno del Presidente René Préval.

Una a una las delegaciones fueron anunciando la decisión de mantener sus contingentes en la MINUSTAH. Fue en ese momento que una noticia de última hora provocó alarma: el voto de la República Popular China en el Consejo de Seguridad no se inclinaría por mantener los efectivos militares por un año.

La relación que Haití mantenía con Taiwán era el argumento para la reacción de China, cuyo representante en el Consejo de Seguridad parecía decidido a frenar la renovación del Mandato. El consenso fue espontáneo y unánime: se decidió hacer un alto en la reunión para que los delegados se comunicaran con sus capitales, solicitando una rápida acción diplomática para informar a Beijing la posición latinoamericana. La reunión se reanudó por la tarde y, aunque se mantenía cierta tensión, los delegados dieron cuenta de la misión cumplida y de las expectativas positivas de la gestión relámpago que se había efectuado. Los buenos augurios se cumplieron, y en posteriores jornadas se conoció que China votó favorablemente la prórroga aceptó prórroga del mandato a la MINUSTAH.

El mejoramiento de la situación de seguridad, la realización de las elecciones y la instalación del gobierno democráticamente electo, abrieron una nueva fase en la situación interna de Haití. En agosto del 2007 los viceministros, esta vez convocados por Guatemala, se reunieron por primera vez con las autoridades del Gobierno haitiano, en un encuentro al que se incorporaron un representante del CARICOM y otro de la Asociación de Estados de Centroamérica y El Caribe. El hecho tiene relevancia si se considera que la agrupación caribeña no respaldó la intervención de Naciones Unidas y permaneció al margen de la MINUSTAH y del diálogo político con las autoridades interinas instaladas en abril del 2004, tras la renuncia del ex Presidente Jean Bertrand Aristide.

La participación del bloque caribeño en la reunión de Guatemala significaba un respaldo implícito al rol latinoamericano en Haití. Este reconocimiento se hizo presente también en la presencia de las autoridades enviadas por el Presidente René Préval, para exponer el diseño de la estrategia nacional de desarrollo y para solicitar la continuidad de la presencia latinoamericana en la MINUSTAH.

### **3. Las Reuniones de los Ministros de Defensa del 2x9**

El 4 de septiembre del 2007, los Ministros de Defensa de los países del mecanismo se reunieron en Puerto Príncipe con el Presidente René Préval. La convocatoria fue iniciativa de la ministra de Argentina, Nilda Garré y de su par

chileno, el entonces ministro, José Goñi, quien fue acompañado por una delegación de parlamentarios. Esta iniciativa también admite un análisis desde el punto de vista de la relación bilateral entre Argentina y Chile; y, más específicamente, del interés de afianzar los vínculos bilaterales en Defensa.

Ambos autoridades enviaron una carta conjunta a sus pares de Defensa de los países que integran la MINUSTAH. En la misiva se les convocaba a realizar un encuentro con el Presidente René Préval, en Puerto Príncipe, con el objetivo de sostener una conversación con el Gobierno de Haití y conocer su visión de la marcha de la MINUSTAH, de las prioridades establecidas en la estrategia de desarrollo y de las perspectivas respecto al fin de la misión y un eventual retiro de las tropas latinoamericanas.

La cita de ministros de Defensa tuvo un doble componente: por una parte el intercambio de opiniones entre los ministros que por primera vez se reunían con el propósito expreso de analizar la experiencia desarrollada en la MINUSTAH, e identificar los cursos de acción a la luz de la declaración aprobada en la reciente reunión de viceministros del Mecanismo 2x9, realizada en Guatemala. Por otra parte, al reunirse con el Primer Mandatario, los ministros de Defensa entregaron un mensaje muy especial: como ministros asumían la responsabilidad de las tropas participantes en la MINUSTAH, pero no pasaban por alto que la crisis haitiana tiene un origen económico social. Por ello, se comprometieron a apoyar solidariamente los esfuerzos de las autoridades para fortalecer la institucionalidad del Estado y el Plan Estratégico para el Combate a la Pobreza, en ese momento recién aprobado.

La ocasión fue propicia para que el Presidente Préval agradeciera la contribución latinoamericana al fortalecimiento de la legalidad democrática de su país. También pidió a los países latinoamericanos que le apoyaran en la tarea de levantar un plan estratégico de desarrollo, petición que se hizo particularmente a Argentina, Brasil y Chile, cuyos embajadores asumieron en Haití la representación de los otros seis países del mecanismo que no tenían representación diplomática allí.

La respuesta del Presidente respecto al tiempo de permanencia de la MINUSTAH, no dejó de sorprender a los Ministros. El Mandatario explicó que pese al sentimiento de cierta aversión que provoca la presencia de militares extranjeros en la población del país, a diferencia de otras experiencias, la participación latinoamericana mejoraba la percepción de la población respecto a la misión de paz, que se aceptaba como un mal necesario. Ahondando en explicaciones y reiterando agradecimientos por el rol de la MINUSTAH, el Presidente haitiano explicó que la misión debía permanecer en Haití “a lo menos cuatro años más”, para apoyar el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y, en lo inmediato y urgente, para crear un clima propicio de seguridad y estabilidad para que la ayuda de la comunidad internacional se hiciera efectiva. Sucedió que, hasta ese momento, los países no enviaban ayuda comprometida, pese a que las sucesivas Resoluciones del Consejo de Seguridad para renovar el mandato a la MINUSTAH formulaban indicaciones específicas en esa dirección.

La desconfianza hacia la institucionalidad del país, por parte de los países donantes, se fundamentaba en los índices de corrupción reconocidos como problema nacional, pero también en la ausencia de instituciones y profesionales para trabajar en los proyectos de desarrollo. Esta situación se transformaba en un círculo vicioso que la primera autoridad del país esperaba romper, con ayuda de la MINUSTAH y con la solidaridad de los gobiernos Latinoamericanos.

Tres semanas más tarde el Presidente Préval habló ante la Asamblea General de ONU, dónde solicitó la permanencia de la MINUSTAH y dijo, respecto al mandato, que “su renovación es muy oportuna y nos recuerda que nuestra victoria sobre la inseguridad, con la celebración de elecciones y el mejoramiento de la gobernabilidad y el refuerzo de nuestro sistema judicial, fue posible en buena parte por los esfuerzos realizados por la misión de la ONU”. Al ejemplificar los avances, destacó el desmantelamiento de las bandas organizadas y la desaparición de “lugares a los que no se podía entrar”. Insistió en que, a pesar de que muchos ciudadanos de su país se oponen a la presencia de fuerzas extranjeras, en términos prácticos esta ha sido la única fórmula realista para restablecer la paz y la tranquilidad en Haití: "Le corresponderá a los haitianos beneficiarse de este período de calma, reorganizarse y reconsiderar su futuro con

una visión positiva, y regresar a la vida diaria como un pueblo disciplinado y trabajador", subrayó Préval. (Radio de las Naciones Unidas, 26 del 9/2007).

En la reunión con los Ministros de Defensa del Mecanismo 2x9, el Presidente explicó extensamente el Plan de Reforma de la Policía Nacional de Haití, en ese momento recién aprobado por el Consejo de Seguridad en su Resolución de Agosto del 2007. La reforma del cuerpo policial, implicaba completar la planta de profesionales, su formación, capacitación y especialización. Ese proceso terminaba el 2011, momento en que, se suponía, el Estado Haitiano estaría en condiciones de asumir el cuidado de su propia seguridad.

Los Ministros de Defensa que participaron en la reunión de Puerto Príncipe, fueron los de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, a los que se unieron altos representantes de, Ecuador y Bolivia, así como funcionarios de las cancillerías de estos países. Esta reunión puso de manifiesto la valoración que las nuevas autoridades entregaban a la contribución latinoamericana, enmarcada en el propósito de fortalecer la legalidad democrática en su país. El Presidente pidió a los países latinoamericanos que le apoyaran en la tarea de levantar un plan estratégico de desarrollo, petición que se hizo particularmente a Argentina, Brasil y Chile, cuyos embajadores asumieron en Puerto Príncipe la representación de los otros seis países del mecanismo.

Por su parte los ministros realizaron una evaluación de la cita y emitieron una declaración en la que apoyaron la prolongación del Mandato de la MINUSTAH en los términos solicitados por el Secretario General de la ONU, "hasta que el gobierno democrático de Haití considere logrado el cumplimiento de los objetivos que la misión de estabilización se ha propuesto". La Declaración hizo un llamado a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a "reafirmar la disposición de apoyar el proceso que encabeza el Presidente René Préval y su Gobierno, en la búsqueda de establecer las condiciones de estabilidad y seguridad que permitan el desarrollo social y económico del pueblo haitiano".

En esta declaración los ministros destacaron “la labor y las conclusiones de la Reunión del Mecanismo Dos por Nueve celebrada en Guatemala el 31 de Agosto pasado, dirigidas a consolidar el apoyo de nuestros países a favor de la seguridad, estabilización y recuperación económica de Haití”.<sup>7</sup>

Un informe posterior, elaborado por los Ministerios de Defensa de Chile y de Argentina, fue hecho llegar a todos los países miembros del 2x9.

Allí se señaló que:

- *Es fundamental para el desarrollo haitiano la consolidación del entorno de seguridad y estabilidad, mediante el fortalecimiento de las estructuras estatales de aplicación de la ley (sistemas policial, judicial y carcelario) y el pleno control territorial, incluyendo las fronteras terrestres, puertos y costas, y el espacio aéreo.*
- *La seguridad que se puede lograr con la participación de las unidades militares, policiales y civiles de la comunidad internacional, no es sostenible a menos de que sea acompañada por un fortalecimiento institucional para ejercer plenamente el monopolio del uso de la fuerza, en el contexto de un Estado Democrático de Derecho y de la implementación de políticas que garanticen el desarrollo económico y social para la población.*
- *Cabe notar el progreso en materia de alistamiento y capacitación de la PNH, no obstante, esta fuerza cuenta con apenas 7.500 efectivos para nueve millones de habitantes, diseminados en un territorio diversificado y de difícil interconexión. En nuestros países, la relación es de un policía cada 400 a 500 habitantes; en Haití, hay 1.200 habitantes por policía. El gobierno haitiano aspira a contar con 12.000 policías en 2011, sin embargo las estimaciones del número requerido de policías es 22.000 efectivos, que abarquen diversas áreas y especialidades, tales como: policía comunitaria (prioritaria por su interacción con los vecinos), portuaria, costera, aeroportuaria, fronteriza, etc.<sup>8</sup>*

---

<sup>7</sup> Declaración de Ministros de Defensa del 2x9 en Puerto Príncipe, 4 de Septiembre, Archivo Ministerio de Defensa.

<sup>8</sup> Carta conjunta de Ministra y Ministro de Defensa de Argentina y Chile, archivo M. Defensa de la República de Chile.



Por su parte, las autoridades haitianas brindaron apoyo logístico a la reunión y expresaron especial interés en agradecer la acción de la MINUSTAH, y muy especialmente el aporte de los contingentes latinoamericanos, que en ese momento constituían más de la mitad de la fuerza militar de la misión. En la reunión sostenida en la Casa de Gobierno, el Presidente René Prével destacó además que:

- *En una primera etapa, la misión central de MINUSTAH ha sido lograr el restablecimiento de la estabilidad y alcanzar un entorno de seguridad. En una segunda etapa, el énfasis debe ponerse en contribuir al fortalecimiento del Estado, a través de la lucha contra la droga, la corrupción y el contrabando. Estos objetivos tienen que estar acompañados por la reforma de la justicia y la policía.*
- *Es necesario obtener progresos sustanciales en materia de servicios básicos (educación, salud, higiene, etc.) e infraestructura. Asimismo, se requiere un proceso de modernización institucional, tanto del Poder Judicial como de la Administración Pública.*
- *Se necesitan profesionales, incluyendo los que están y que regresen los que se fueron. También se necesita una escuela de formación de de administración pública, fundamentalmente para desarrollar políticas sociales.*
- *Las condiciones de seguridad son esenciales para avanzar en estos procesos, pero también es necesario comprender que sin ellos no va a haber una definitiva superación de las condiciones que hicieron necesaria la intervención de Naciones Unidas.*
- *Es necesario preparar a Haití para garantizar su seguridad con autonomía, en el orden interno, algo que también redundará en la seguridad regional.*

Una segunda reunión de los Ministros de Defensa del 2x9 tuvo lugar un año más tarde, en la localidad de Banff, en el marco de la CMDA, en septiembre del 2008, con la participación de la delegación haitiana y los titulares de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, además del Secretario General de la OEA.

En la conferencia de Banff se analizó la pertinencia de entablar diálogo político directo con las autoridades haitianas a través del 2x9, representado en Puerto Príncipe por los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, con el propósito de proyectar conjuntamente el curso de la contribución regional al desarrollo político institucional del país. En la cita se analizó ampliamente la necesidad de contribuir a la formación y capacitación de los efectivos de la Policía Nacional de Haití, prioritaria para el fortalecimiento del proceso democrático y de sus instituciones.

#### **4. Del 2x9 al 2x11: Se incorpora la cooperación policial**

La cooperación con el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de Haití es otra de las variables a través de las cuales se puede describir el Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití. El efecto de ramificación, propio de iniciativas de cooperación, se verifica en la instalación, en febrero 2009, de una mesa de trabajo para coordinar el apoyo latinoamericano a la formación, capacitación y especialización de la PNH.

El inicio de esta dinámica fue en Argentina, país que convocó en octubre 2007 a una reunión extraordinaria del 2x9 con participación de las agencias de cooperación especializadas. Allí se levantó un catastro de las iniciativas que estaba desarrollando cada país en Haití, en la perspectiva de coordinar el apoyo y potenciar los recursos disponibles. En esa reunión se propuso que Chile coordinara la cooperación al fortalecimiento institucional de la PNH, en función de la experiencia que ya ha desarrollado Carabineros de Chile en la formación de oficiales de la policía haitiana.

El encuentro de Buenos Aires se inició con las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Jorge Taiana, quien junto con reconocer los avances logrados por el gobierno del Presidente Préval, valoró la acción de la MINUSTAH así como su importante y destacado componente latinoamericano. Asimismo, expresó la satisfacción de Argentina por la reciente adopción de la Resolución 1780 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Haití, que recogía

varios aspectos discutidos al interior del 2x9, los que permitirán una paulatina reconfiguración de la Misión. En este sentido, el canciller argentino aseveró que su país seguiría prestando su activa colaboración a las tareas de la MINUSTAH y que otorgaría cooperación en el ámbito del patrullaje costero.

El canciller Taiana, junto con llamar a un desembolso más activo de los recursos ofrecidos por los grandes donantes, abogó por el mejoramiento de la coordinación para la entrega de la ayuda en Haití, de manera que ésta pudiera ser asimilada de forma más eficaz por la población haitiana. Así, manifestó su deseo de un compromiso del 2x9 en cuanto a asegurar la presencia de un contingente intensivo en recursos humanos que fuera capaz de implementar un nivel de transferencia técnica para ayudar al desarrollo duradero de un Estado de Derecho en Haití. En el catastro de responsabilidades asumidas por cada país, Chile aparece con la misión de organizar la cooperación latinoamericana en materia policial.

Para materializar esta nueva línea de trabajo, en diciembre del 2008 la Subsecretaría de Carabineros, Javiera Blanco, convocó a representantes de las carteras de Seguridad, de Argentina, Brasil y Uruguay, a una reunión con el Ministro de Seguridad de Haití y los representantes de la División Policial de la ONU (UNPOL), a fin de analizar formas de apoyo al proceso de reforma y de fortalecimiento institucional de la PNH. Esa primera reunión tuvo una segunda versión el 15 de diciembre del 2008, ocasión en que se unieron a la iniciativa de cooperación policial, Colombia y México, países que no tienen tropas en la MINUSTAH, pero contribuyen con efectivos policiales.

El acuerdo principal de esa jornada fue conformar un Grupo de Trabajo con la finalidad de coordinar los proyectos de cooperación policial de los países del mecanismo latinoamericano y plasmar las propuestas en un Plan de Acción, destinado a apoyar el proceso de reforma policial. La iniciativa tuvo presente la importancia de adaptar la enseñanza a la realidad del país y la necesidad de potenciar los recursos situándolos en el territorio haitiano, de manera que el esfuerzo educativo se extendiera a un número mayor de policías.

El paso siguiente consistió en la instalación del Grupo de Trabajo en Puerto Príncipe. Para tales efectos el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, de Argentina (en ese momento Aníbal Fernández), más el entonces Ministro de Defensa de Chile, José Goñi, la Subsecretaria de Carabineros, Javiera Blanco y un grupo de parlamentarios, todos de Chile, se trasladaron a Puerto Príncipe, dónde fueron recibidos por el Presidente René Préval en el Palacio Presidencial.

La instalación del Grupo de Trabajo fue encabezada por la entonces Primer Ministro de Michele Pierre- Louis; por el Ministro de Justicia, Jean Joseph Exume; por los Ministros de Defensa de Chile y de Argentina y por la Subsecretaria de Carabineros. Las autoridades locales agradecieron el esfuerzo que están desplegando los países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH y en el plano policial destacaron particularmente la cooperación de Chile, Argentina y de Brasil. Tras la intervención de la Primer Ministra y del Ministro de Justicia, el Director General de la Policía Nacional de Haití, Mario Andresol, entregó un informe detallando las necesidades de la PNH en la actual etapa.

Por parte de la delegación invitada, intervinieron los ministros Goñi y Fernández, quienes dieron a conocer los objetivos del Grupo de Trabajo y seguidamente procedieron a firmar el Acta de Instalación. La Subsecretaria Javiera Blanco y el Secretario de Seguridad de Haití, Joseph Eucher, leyeron el documento ante medios de prensa local y extranjeros.

Una muestra de la importancia que se concedió a la iniciativa latinoamericana, tanto por parte del Gobierno haitiano como por parte de las autoridades de las Naciones Unidas en Puerto Príncipe, fue la reunión que sostuvo la delegación visitante en el Cuartel General de MINUSTAH. Allí el Representante Adjunto Principal del Secretario General y Jefe Adjunto de la MINUSTAH, Luiz Carlos da Costa, leyó las palabras de bienvenida, en representación de Hédi Annabi, a la fecha Representante Especial para Haití del Secretario General de Naciones Unidas. Su intervención dio cuenta de los logros obtenidos en materia de seguridad y del restablecimiento de la confianza ciudadana, y dijo que no obstante estas dificultades, Haití “podría salir de un ciclo estéril de violencia, inestabilidad y sufrimiento, para entrar en un ciclo virtuoso de desarrollo y

consolidación de la paz”. Agregó que esa ventana de oportunidades no va durar por mucho tiempo, por lo que es esencial aprovechar de manera urgente la cooperación y ayuda a las instituciones del Estado. Seguidamente dio cuenta de la labor de la MINUSTAH, destacando que se está trabajando con el sistema de agencias, fondos y programas de Naciones Unidas relacionados con aspectos socioeconómicos.

El Representante Adjunto entregó antecedentes del proceso de reforma del cuerpo policial, así como del reclutamiento y entrenamiento de policías. Agradeció especialmente el apoyo brindado por Argentina, Brasil y Chile y se refirió a la reunión del 15 de diciembre en Santiago, para destacar la importancia del objetivo planteado en ese encuentro, ya que la Reforma a la PNH es un elemento esencial de la transición. Preciso que, en materia de seguridad, si bien el número de secuestros disminuyó significativamente, la PNH apenas podía ser funcional y, por sí sola, tenía dificultades para proveer la estabilidad que requiere el país, como parte de un sistema que garantice el Estado de Derecho. Por ello, concluyó, la MINUSTAH apoya al Estado Haitiano en sus esfuerzos por reformar el sistema judicial y penal. (Luiz Carlos da Costa, Instalación del Grupo de Apoyo Latinoamericano a la Policía Nacional de Haití, Puerto Príncipe, febrero de 2009).

Con el objetivo de otorgar un marco de funcionamiento más orgánico a este Grupo de Trabajo Latinoamericano, los ministros y representantes diplomáticos del 2x9 aceptaron el ofrecimiento del Representante en Haití del Secretario General de la OEA para oficiar como coordinador el Grupo de Apoyo. Este respaldo elevó la representación y reconocimiento del grupo latinoamericano. La iniciativa, que está en pleno desarrollo, es también una prueba de responsabilidad para el grupo latinoamericano en su meta de elevar el rol e influencia de la región en los asuntos de seguridad regional. La tarea se inscribió en el marco del objetivo establecido por el Mandato de Naciones Unidas en esta etapa: fortalecer la institucionalidad democrática del país, facilitando el paso a las tareas de reconstrucción institucional y desarrollo.

Al momento de defender esta tesis, mayo 2010, se pudo conocer que Argentina convocó a una segunda reunión de coordinación para la cooperación con la PNH,

con la participación de las carteras a cargo de los temas de Seguridad y de Relaciones Exteriores, cita que tuvo lugar en Buenos Aires, noviembre 2009. Allí se aprobó el trabajo de la unidad técnica compuesta por expertos de Argentina y Chile, quienes elaboraron un diagnóstico y, en base a él, un plan de acción. Brasil y Colombia, además de Argentina y Chile, están trabajando en los cursos de capacitación a la PNH, diseñados de manera conjunta en la instancia de coordinación latinoamericana.

## **CAPÍTULO V**

### **ANTECEDENTES EN CENTROAMÉRICA**

## **1. Centroamérica y El Caribe: Territorios de crisis**

Las crisis de Centroamérica 1979-1989 y la de Haití implican territorios, bandos e intensidades de magnitudes distintas, además de transcurrir en contextos mundiales y locales que permiten escasa comparación. No obstante, de los relatos de aspectos relevantes de las trayectorias de ambas crisis emergen experiencias que podrían engrosar un patrimonio común pues, en ambas situaciones, países latinoamericanos se coordinaron para enfrentar de manera autónoma graves crisis en la región.

En el año 1979 la insurrección del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en alianza con sectores de clase media y alta descontentos, recibió ayuda de las autoridades de Cuba, Costa Rica, Panamá y Venezuela para derribar en Nicaragua al régimen de Anastasio Somoza.

El ejemplo nicaragüense incitó a que diferentes agrupaciones guerrilleras, movimientos socialdemócratas y cristianos depusieran sus diferencias internas para integrar referentes unitarios. En El Salvador, cinco diferentes organizaciones guerrilleras conformaron el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN), al tiempo que pequeñas agrupaciones civilistas, de corte social demócrata o social cristiano radicalizado, se agruparon en el Frente Democrático Revolucionario (FDR). A continuación, bajo las siglas de FMLN-FDR, la convergencia de ambos referentes impulsó una vigorosa ofensiva en los planos militar y diplomático. Paralelamente, la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) integró a los tres movimientos guerrilleros de este último país.

El año 1979 fue también clave en el área del Caribe. En marzo, el New JEWEL Movement (NJM), agrupación de jóvenes socialdemócratas y marxistas de línea dura liderada por Maurice Bishop, llegó al poder en Granada. Mientras, en Haití, algunos de los rasgos más brutales y abusivos del régimen de François Duvalier (1957-1971) parecían aminorarse después que su hijo, Jean-Claude, le reemplazó como “Presidente Vitalicio”. En ese período decreció en Puerto Príncipe el poder de la Milicia de Voluntarios de la Seguridad (MVS, “Tonton Macoutes”), creadas



en 1959 por François Duvalier para amedrentar a la oposición, reprimir a los campesinos y neutralizar al Ejército.

Fue en 1983 que comenzó a enrarecerse el clima político en Haití. Se acentuó allí el malestar con la corrupción, producto de desavenencias entre los miembros de la familia Duvalier, que se disputaban parcelas en el gobierno y la administración. La re-institucionalización del Ejército, con ayuda de EEUU, había absorbido a antiguos jefes de las MVS, y un Cuerpo “Leopardo” asumía las funciones que antaño desempeñaban los “tonton macoutes”. Uno de los focos de descontento estaba focalizado en la política gubernamental de erradicación del cerdo creole o “criollo”, casi un símbolo de independencia e identidad nacional y motivo de orgullo para los campesinos.<sup>9</sup> Su erradicación incrementaba la pobreza y el hambre en los campesinos, cuya fuente de sustento era ahora la tala de árboles para producir y vender carbón, lo cual aceleraba la desertificación del país.

A partir de 1983 Centroamérica y el Caribe anglófono entraban abiertamente en erupción. En octubre un golpe de la fracción de línea dura al interior del NJM, en Granada, depuso y ejecutó al primer ministro Bishop junto a varios de sus colaboradores, a la vez que masacraba a sus partidarios. EEUU invocó el peligro inminente y la necesidad de evacuar a residentes norteamericanos y, aprovechando un llamado de la Organización de Estados del Caribe Oriental, invadió la isla días después. Círculos diplomáticos latinoamericanos no descartaban otra acción militar directa de EEUU, esta vez en Nicaragua, para desalojar al gobierno sandinista. En territorio continental centroamericano, el FMLN-FDR y la URNG ganaban terreno sobre los respectivos regímenes salvadoreño y guatemalteco.

---

<sup>9</sup> El cerdo criollo era una variedad autóctona que respondía muy bien a las condiciones del país, apenas contraía enfermedades y, junto con proporcionar carne barata para consumir, servía como moneda de pago para matrimonios, emergencias de salud y ceremonias religiosas del vudú. Las autoridades sanitarias de EEUU sostenían, sin embargo, que la eliminación del cerdo criollo resultaba imprescindible para impedir que siguiera extendiéndose la epidemia de fiebre porcina africana, llegada a Haití vía España y República Dominicana.

Los riesgos de revolución, que en Costa Rica se convertían en variable de la política interna y de la economía, hacían que Honduras implementara una estrategia antisubversiva preventiva en lo interno y se erigiera en principal base de operaciones militares para derribar al sandinismo.

A esa fecha, la contrarrevolución nicaragüense contaba con 4 mil hombres reclutados entre miembros de la ex Guardia Nacional somocista, indígenas miskitos y campesinos antisandinistas. El contingente, bien armado y entrenado, tenía retaguardia en Honduras. Para impulsar el ulterior crecimiento y desarrollo de los “contras”, la Agencia Central de Inteligencia de EEUU (CIA) partió con un presupuesto de 19,8 millones de dólares autorizado por el Presidente Ronald Reagan. Para burlar posteriores prohibiciones del órgano legislativo estadounidense, se emplearon argucias legales, aportes sauditas y ganancias obtenidas de la venta encubierta de armas a Irán. En 1986, cuando el Congreso de EEUU levantó restricciones, los fondos para los “contras” ascendían a 100 millones. Visto desde Washington, el epicentro del terremoto político se ubicaba en los vínculos cubanos y soviéticos con la Nicaragua sandinista que, además de prestar ayuda a las guerrillas en El Salvador y Guatemala, marginaba a los sectores más moderados que participaron en la lucha contra Somoza.

Un par de décadas más tarde, el entonces Ministro de Defensa y jefe del Ejército Popular Sandinista (EPS), Humberto Ortega, admitirá que “debido a un concepto de solidaridad muy idealista, la Revolución Popular Sandinista dio un apoyo desproporcionado al movimiento guerrillero salvadoreño que contribuyó a dificultar profundamente las complejas y difíciles contradicciones con el gobierno de Ronald Reagan. No pusimos en primer lugar el interés nacional, su seguridad, y nuestro inédito y tierno proyecto revolucionario; y lo arriesgamos todo” (Ortega 2004; 448-449).

La situación de Nicaragua a mediados de los 80, que Deutsch incluye entre los casos típicos de “violencia limitada como medio de presión” (Deutsch 1990; 243-244), evolucionaba en la zona a paso acelerado hacia lo que el mismo autor describe en términos de “conflicto de lucha”:

*“En un tipo de conflicto de “lucha”, el autocontrol y el control mutuo de los actores declinan rápidamente, pues las acciones de cada uno sirven como puntos de partida para respuestas semejantes del otro. Un perro que se topa con otro perro en la calle puede gruñirle; el segundo perro reacciona gruñéndole. El primero gruñe más fuerte y el segundo aún más. El primer perro enseña los dientes y el segundo hace lo mismo. En una secuencia clásica de la escalada, siguen entonces los dientes desnudos, las dentelladas y la pelea de los perros”.* (Deutsch 1990; 185)

## **2. Surge el Grupo de Contadora**

El 5 de enero de 1983 en la isla panameña de Contadora, una reunión de los Presidentes de Panamá, Colombia, México y Venezuela comenzó a promover un acuerdo de paz regional susceptible de verificación.

El así denominado “Grupo de Contadora”, que recogía y profundizaba aspectos de iniciativas anteriores, se propuso como mediador en la negociación e incorporó a representantes de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala para redactar, en septiembre, un “documento de objetivos” con 21 puntos. El texto, que exploraba vías para facilitar discusiones directas entre EEUU y Nicaragua, así como entre el gobierno salvadoreño y el FMLN-FDR, planteaba también limitar el flujo de armamentos, proscribir todas las bases extranjeras, retirar los asesores externos y suspender apoyo a los insurgentes.

Las propuestas recibieron adhesión pública de la Comunidad Europea y apoyo verbal tímido de EEUU: una comisión encabezada por el ex Secretario de Estado Henry Kissinger coincidía con la necesidad del “acuerdo regional amplio”. Sin embargo, el Informe Kissinger sentenció que “Estados Unidos no puede utilizar el proceso de Contadora como sustituto de sus propias políticas” y, en alusión indirecta a Nicaragua, se negó a aceptar régimen alguno que pudiera servir como “escalón crucial para los esfuerzos cubanos y soviéticos dirigidos a fomentar la insurgencia armada en América Latina” (Pope Atkins 1991; 426-427).

Por razones externas e internas, los miembros del Grupo de Contadora estaban ansiosos de arribar a un acuerdo pacífico en el conflicto centroamericano. Se sentían a punto de contagiarse con una secuela de confrontaciones armadas cuyos orígenes interpretaban de manera diferente de EEUU, pues tendían a creer que las contradicciones existentes en las sociedades centroamericanas -más que la inspiración soviético-cubana- originaban la insurgencia. Como si fuera poco, los países de Contadora tenían problemas propios que atender: en Panamá, cinco Presidentes de la República, en igual número de años desde la muerte del general Omar Torrijos en 1981, anunciaban crisis en el modelo político panameño, de corte personalista. La suerte no era mejor para las autoridades democráticas de Colombia (ya con guerrillas y narcotráfico) y Venezuela (con malos usos de los recursos petroleros) donde partidos opositores desplegaban formidables presiones, similares a las que se estaban esbozando sobre la hegemonía del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México.

### **3. El Grupo de Apoyo a Contadora**

El 28 de julio de 1985, en Lima, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay crean el Grupo de Apoyo a Contadora. EEUU considera el resultado de la cita de Lima como una expresión de solidaridad activa con Nicaragua. Pero no puede condenar estos buenos oficios sin generar graves fricciones con la mayoría de las democracias latinoamericanas y poner al descubierto sus verdaderas intenciones para con los sandinistas (Rouquié 1994; 277).

Si se supone la participación de los cinco países latinoamericanos en la elaboración del “documento de objetivos” de 21 puntos un indicio de adhesión clara de los mismos a Contadora, se suma el Grupo de Apoyo y se resta EEUU, tendríamos en 1985 un foro eficaz para abordar de manera autónoma crisis graves en la región, inédito en esta parte del mundo. Sin embargo, la cuenta no se ajusta a la realidad y este foro autónomo eficaz se frustró en aquella ocasión.

La filosofía de la no intervención, que sustentaba la acción de Contadora, sólo convenía a Nicaragua. Los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador desconfiaban de las intenciones del Gobierno sandinista nicaragüense y pronto conformaron un nuevo “Grupo de Tegucigalpa”.

Los miembros del Grupo de Tegucigalpa deseaban evitar una guerra sin fronteras que incendiaría toda el área y, en ese sentido, apoyaban los esfuerzos de Contadora para someter a arbitraje los conflictos entre Estados. Sin embargo para ellos, la crisis centroamericana no se reducía a los aspectos militares y diplomáticos. Para el Grupo de Tegucigalpa, la naturaleza del régimen nicaragüense sobre-armado y militante, además de su desprecio declarado por las “democracias burguesas”, eran percibidas como amenaza y origen de las perturbaciones. Por tales razones, estaban lejos de repudiar la presencia militar estadounidense en la región y el problema de la democracia (sobre todo en Nicaragua) ocupaba el primer plano de sus preocupaciones.

A los ojos de los gobiernos centroamericanos -a excepción de Nicaragua-, Contadora naufragó, también, ante el escollo de la simultaneidad, central en casi todos los procesos de paz de complejidad similar: algunos de los compromisos establecidos debían entrar en vigencia a la firma de un Acuerdo, otros en el momento de la ratificación, sin plazos previstos; y otros más, después de la aplicación de un Tratado. Hubo actores locales que acusaron a Contadora de parcialidad hacia los intereses del régimen sandinista y pusieron en tela de juicio la neutralidad de al menos uno de los miembros del grupo mediador. Así, el desgaste final de Contadora abriría cauces para una solución propiamente centroamericana a la crisis (Rouquié 1994; 281).

En el primer semestre de 1986 asumieron sus cargos los Presidentes electos de Guatemala y Costa Rica, el demócrata cristiano Vinicio Cerezo y el social demócrata Oscar Arias, ambos figuras clave en el impulso definitivo para la negociación. En Guatemala el régimen militar del General Oscar Humberto Mejía Víctores, se había mantenido relativamente equidistante entre las posturas del Grupo de Tegucigalpa y el gobierno nicaragüense, pero el paso inicial para la descompresión de la crisis correspondió al nuevo Presidente civil, Vinicio Cerezo.

El 25 de mayo de 1986, Cerezo reunió a todos los mandatarios centroamericanos, incluyendo al de Nicaragua, en el poblado guatemalteco de Esquipulas. La Declaración firmada allí puso el acento en la democracia pluralista, la cooperación y el desarrollo conjunto. El texto de Esquipulas I reafirmó la voluntad común de suscribir el “Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en América Central”, aunque reconoció que quedaban muchas dificultades por resolver.

Arias elaboró un plan de paz que buscaba sortear las dificultades. Después de realizar los contactos necesarios en Europa y EEUU, donde sostuvo tres reuniones con Reagan, decidió marginar a Nicaragua del proceso de preparación. Con ello, además de evitar el veto estadounidense, acogió las preocupaciones de los socios de Costa Rica en el Grupo de Tegucigalpa. El 15 de febrero de 1987, en San José, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala afinaron los detalles del plan, que a continuación fue presentado en Managua a Daniel Ortega, y cuyo eje fundamental era la instauración de la democracia pluralista a lo largo del istmo.

La Segunda Cumbre Presidencial Centroamericana en Esquipulas (Esquipulas II), los días 5 y 6 de agosto de 1987, reconoció la plena legitimidad del gobierno nicaragüense y adoptó el “Proceso para Restablecer una Paz Sólida y Duradera en América Central”, contemplado en el Plan Arias.

A diferencia de Contadora, que limitaba su intervención a las relaciones entre Estados, la propuesta costarricense aprobada en Esquipulas II se refirió a la evolución interior y a las instituciones de los Estados, a los que impuso exigencias en materia de pluralismo y libertad. El primero de los once puntos del documento final estipulaba la promulgación de una amnistía en los países del conflicto y la creación de una Comisión Nacional de Reconciliación y Diálogo, compuesta por representantes del gobierno, la oposición política legal y la Iglesia católica, a fin de controlar la puesta en marcha concreta de la reconciliación nacional.

En vista de la idéntica urgencia de todos los requerimientos, el acuerdo establecía la simultaneidad de los compromisos y precisaba los plazos, con lo que privaba de resquicios a los firmantes que pretendieran dilatar sus deberes. (Rouquié 1994; 285-287).

La implementación más o menos completa de lo sustancial de Esquipulas II se desarrolló bajo énfasis y ritmos distintos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los países más afectados por la crisis centroamericana. La clausura simbólica del proceso tuvo lugar en el castillo mexicano de Chapultepec, donde el 16 de enero de 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz en presencia de diez jefes de Estado o de gobierno y de muchos representantes extra-regionales. Contadora y su Grupo de Apoyo, que junto a los secretarios generales de la OEA y la ONU integraron el Comité de Verificación y Seguimiento de los acuerdos, se habían transformado dos años antes en un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como “Grupo de Río”.

Antes de fundirse en el Grupo de Río -y a medida que declinaba su peso específico en la crisis centroamericana-, Contadora y su Grupo de Apoyo comenzaron a funcionar como “Grupo de los 8” y a engrosar su agenda con temas vinculados con la consolidación de los procesos democráticos en el hemisferio. Como “Grupo de los 8” y bajo tal temática, convocó sus tres primeras Cumbres en Acapulco, México (1987), Montevideo, Uruguay (1988) e Ica, Perú (1989). Incrementado en número y bajo el nombre de “Grupo de Río”, acumula hasta nuestros días otras veinte Cumbres donde denuncias de las desigualdades económicas y comerciales ingresaron en los debates.

#### **4. De Contadora al 2x9**

Como se señala en la introducción de este trabajo, el “Dos por Nueve” surgió sin vestimenta institucional, como un mecanismo ad-hoc. Es decir, respondió más a una práctica de coordinación con objetivos específicos que a una decisión formal de los gobiernos. Por lo tanto, es diferente al proceso de Contadora que de partida tuvo apoyo político al más alto nivel de los gobiernos.

También es distinto el tiempo histórico y los escenarios internacionales en los que surgieron ambas experiencias. El conflicto en Centroamérica se desarrolló en medio de un mundo bipolar y estuvo en la mira de Estados Unidos en una coyuntura de gran sensibilidad de esa potencia hacia la política regional. Para Washington, las posiciones sostenidas por Cuba y Nicaragua en última instancia representaban intereses afines al bloque soviético. En tanto, la crisis del 2004 en Haití se produjo a casi tres años del ataque a las Torres Gemelas, en pleno despliegue militar de Estados Unidos en Irak y en Afganistán, en momentos de gran concentración de fuerzas militares y de recursos económicos y políticos en el Cercano Oriente.

No obstante, ambas experiencias surgen a partir de vacíos o debilidades del Sistema Interamericano (en el caso centroamericano), o del propio Grupo de Río, (en el caso de Haití). Esta afirmación no desconoce otros esfuerzos desplegados por la comunidad internacional, especialmente en apoyo a Haití. De hecho, la ONU creó en 1994, después del golpe militar contra Aristide, una instancia asesora del Secretario General, denominada Grupo de Amigos de Haití (GAH), que integra Chile desde 1996, con el objetivo de promover el diálogo entre gobierno y oposición en Haití.

El GAH operó a través de la OEA, cuyo rol en Haití fue clave en la realización de las elecciones de febrero del 2006. La oficina de la OEA en Haití trabaja hoy coordinadamente con la MINUSTAH. El Secretario General del organismo interamericano o sus representantes, han participado en todas las reuniones del 2 X 9 desde agosto del 2005, validando con su presencia el rol del mecanismo de concertación latinoamericana.



## **CAPÍTULO VI**

### **ANÁLISIS DEL 2x9**

## **1. Componente y Visión Latinoamericana**

El 2x9 es una experiencia concreta de diálogo y concertación política por parte de países latinoamericanos para actuar coordinadamente en función de un proceso de paz en su propia región, sin la presencia de una gran potencia. En esta dinámica mostraron capacidad político-militar para operar en una situación de conflicto. Esta fue la premisa que dio vida al mecanismo y que ha permitido sustentar su funcionamiento, pese a su carácter rudimentario ya descrito. Hacia fines del 2008 los efectivos latinoamericanos constituían el 50% de los integrantes de la MINUSTAH, ranking que encabezaba Brasil, seguido de Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Bolivia, Guatemala y Paraguay.

Además de integrar la MINUSTAH, en el período que abarca este estudio los países latinoamericanos comenzaron a impulsar iniciativas de ayuda humanitaria y de cooperación para el desarrollo, para cuyos objetivos se puso especial énfasis en establecer fórmulas de coordinación con las autoridades locales. Esto fue percibido de manera positiva por las autoridades y por la población local.

Entre los países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH ha habido unanimidad sobre la necesidad de permanecer en la misión hasta que se genere la institucionalidad adecuada para la estabilización democrática del país, es decir completar el proceso de reforma de la Policía Nacional y de reforma al sistema de Justicia. El origen socioeconómico de la crisis de seguridad resulta un dato relevante en las discusiones de las autoridades. Este elemento estuvo presente a la hora de respaldar la decisión del ex RESG, Juan Gabriel Valdés, cuando en los inicios de la MINUSTAH resistió las demandas de sectores haitianos interesados en poner fin a los secuestros, con una intervención ejemplar en Cité Soleil, uno de los barrios de mayor concentración de pobreza y lugar de repliegue de las bandas armadas. Una ponderada evaluación de los riesgos para la vida de la población civil y del impacto político que tendría una acción de este tipo en los países miembros del 2x9, aconsejaron postergar la maniobra.

No fue hasta ocho meses después de la instalación del nuevo Gobierno que el propio Presidente Rene Préval autorizó el ingreso de las fuerzas militares a la barriada, tras seis meses de negociación con los cabecillas, y una vez que se agotaron todos los medios para que depusieran las armas. Fue una opción política que se mostró acertada y que constituyó un desafío para los integrantes del 2x9, países que, como Chile, transitaban por procesos de construcción democrática, tras las experiencias de dictaduras militares.

El rol de los países latinoamericanos en Haití fue apreciado por Estados Unidos y Canadá, países que de manera bilateral y en foros multilaterales, reconocieron la capacidad desplegada en Haití por América Latina.

Así se refleja en la Declaración de Managua 2006 y Banff 2008, documentos que resumieron las conclusiones de las dos últimas versiones de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). En la última de estas reuniones, el Ministerio de Defensa de Canadá, en su calidad de anfitrión, estructuró el encuentro de manera que los países miembros del Mecanismo 2x9 aprovecharan la cita hemisférica para sostener un encuentro especial en torno a la situación de Haití, a escasos días de una nueva Resolución del Consejo de Seguridad para renovar el Mandato a la fuerzas integrantes de la MINUSTAH.

La MINUSTAH es la sexta misión internacional establecida en Haití en el plazo de diez años. Según Castor, “no hay duda que la presencia de esta misión de estabilización tiene un contenido diferente de las tradicionales intervenciones militares en el continente y en Haití durante el siglo XX” (Castor 2008:4). ¿Qué hace diferente esta operación de paz? Esta es la primera vez que los países latinoamericanos aportan más del 50% del contingente militar en una misión de Naciones Unidas. Aun más, desde sus inicios el comando de las fuerzas militares ha estado a cargo de un general brasileño y los dos primeros representantes del Secretario General de Naciones Unidas, conducción política de la misión, fueron ocupados por latinoamericanos: el chileno Juan Gabriel Valdés y el guatemalteco Edmund Mulet.

La ausencia de fuerzas provenientes de los países centrales, que habían integrado las sucesivas misiones de la ONU en Haití, desde 1993, es mencionado como gravitante en la mejor relación con la sociedad, que ha caracterizado a la presente misión de la ONU. Así lo destaca Carolina Sampó, en un reciente estudio sobre la cooperación de los países del Cono Sur en la MINUSTAH (Sampó, 2009: 13).

Por su parte, Rony Smart, quien fue Primer Ministro en la primera presidencia de René Préval (1996-97), al exponer en el Seminario “Haití: bases que generen institucionalidad”, señaló que los últimos 5 años se han caracterizado por una mayor estabilidad política, si la comparación se hace con el quinquenio anterior (1999-2004). Mientras, calificó como “una gran conquista” lo logrado en seguridad gracias al trabajo conjunto de la Policía Nacional y la MINUSTAH, que “han podido dismantelar gran parte de los grupos de dedicados al secuestro y al bandidismo desenfrenado: hoy la PNH aparece como más profesional y más capacitada para hacer frente a situaciones de desestabilización del orden público. Chile ha hecho un valioso aporte a la formación de un buen número de policías haitianos en las escuelas de policía chilena, la escuela de Carabineros”<sup>10</sup>.

Merece asimismo destacarse el espacio de trabajo conjunto y de confluencia entre OEA y el Mecanismo 2x9. El organismo hemisférico se hizo presente en todas las reuniones de esta instancia, desde agosto del 2007 y, posterior al período que comprende esta tesis, respaldó directamente la labor del Grupo de Apoyo Latinoamericano con el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional de Haití (PNH), a través del Representante del Secretario General de la OEA en el país.

Durante la visita a Haití del Secretario General de la ONU (marzo del 2009), se reconoció explícitamente el rol asumido por la OEA, por el Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití, y por el Grupo de Trabajo para Coordinar la Cooperación con la PNH.

---

<sup>10</sup> Rony Smart, Seminario, “Haití: Bases que generen institucionalidad”, Santiago, 10 de septiembre 2009.

## **2. Una Oportunidad para Cooperar**

Si bien podemos enfocar el Mecanismo 2x9, como un esfuerzo de cooperación regional con Haití, claramente esta experiencia da pie a una interpretación distinta, en la que los que resultan favorecidos son los propios cooperantes. Así, este proceso de concertación y coordinación política latinoamericana se puede interpretar también como una ventana de oportunidades a través de la cual los países latinoamericanos han ensayado una aproximación regionalista para enfrentar un problema de seguridad en el área. Más aún, Haití ha brindado la ocasión de que estos países dialoguen entre sí, intercambien visiones sobre la situación política regional y se articulen frente a los organismos internacionales.

La posibilidad de producir este proceso se inserta en las características que adopta el escenario político regional en la década del 90, período de recuperación democrática, en países que vivieron bajo dictaduras militares, y de ampliación de los compromisos multilaterales y regionales. Para los efectos de este trabajo, resulta pertinente recordar la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en 1995 en Williamsburg, Estados Unidos. La llamada “Agenda de Williamsburg” dio inicio a una etapa de reafirmación del principio de conducción político civil de las Fuerzas Armadas, de subordinación de éstas a las autoridades legítimamente electas, que implicó esfuerzos de modernización de los Ministerios de Defensa y de formación de civiles en tareas de defensa.

Resulta pertinente hacer referencia a los contactos que se establecieron entre los equipos ministeriales de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, para abordar la situación de seguridad regional, particularmente la crisis en Haití. Para Gabriel Gaspar, Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile entre el 2000 y 2006, esta relación se hizo más fluida luego de la Conferencia de Seguridad Hemisférica, que tuvo lugar el 2003 en México. Según Gaspar, después de los atentado contra las Torres Gemelas, en septiembre del 2001, el combate al terrorismo pasó a ser el tema número uno de la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

En este contexto se produce la negativa de Chile para participar en la Fuerza de Intervención en Irak: Entrevistado en dos ocasiones (octubre 2008 y septiembre 2009) para el presente trabajo, Gaspar sostiene que: “Nosotros, junto con Argentina y Brasil compartíamos la idea de que el uso de la fuerza se debe producir dentro del marco de los organismos multilaterales, lo contrario se caracteriza como unilateralismo. Incluso por nuestra Constitución no podemos participar en acciones que no estén en ese marco”. Esta consideración fue importante y la evolución del conflicto en Irak, mostró que las razones fueron valederas, según acota el ex Subsecretario.

Se trata de un momento político relevante, en el que se incrementaron los intercambios de opinión sobre la situación de seguridad regional, en una práctica que Haas, podría llamar, “comunidad epistemológica”. Los países mencionados coincidieron en la diferencia de interés respecto al énfasis que Estados Unidos otorgaba a la lucha contra el terrorismo, flagelo que no afectaba de igual manera al resto de la región. Para este grupo de países, lo que se observaba en América Latina y El Caribe eran problemas de inestabilidad democrática, ineficiencia del sistema político y creciente insatisfacción popular producto de la pobreza y la frustración, que daban margen al surgimiento de bolsones de inseguridad. Para Gaspar éstas eran las preocupaciones que alimentaron el diálogo político regional: “En la Conferencia de Seguridad del 2003, empezamos a fraguar una mirada común a la seguridad hemisférica. Luego vino la Conferencia de Ministros de Defensa de Quito, y entre ambas reuniones surgió un intercambio muy intenso, sobre las perspectivas de la región y sobre la necesidad de construir una visión común en los foros multilaterales”.

En ese clima se produjo la petición para participar en la Fuerza Multinacional de Paz en Haití, solicitud que Chile acepta, por considerar que se trataba justamente de un problema de seguridad regional, y porque tenía capacidad para un despliegue rápido en el escenario del conflicto. Argentina, Brasil y Chile se integran después a la MINUSTAH.

“En ese período comenzamos una reflexión sobre las fuerzas que teníamos en Haití, y sobre la situación de ese país. El concepto que estuvo detrás de estas reflexiones es que los países que habíamos logrado mayores niveles de gobernabilidad, teníamos que ser cooperativos con las zonas de mayor inestabilidad en la región y siempre dentro del marco de la ONU”, explica Gaspar. Además precisa que si bien la cooperación regional fue una gran motivación para la participación en la MINUSTAH, había múltiples factores que avalaban la decisión, entre los cuales el interés de mostrar capacidad disuasiva de las Fuerzas Armadas, también estuvo presente.

El diálogo político se fue produciendo tanto a través de los mecanismos bilaterales como aprovechando las reuniones multilaterales donde participaban los países del Cono Sur. Chile y Argentina abordaban la discusión en el marco de las reuniones del Comité Permanente de Seguridad Chileno –Argentino (COMPERSEG), al tiempo que con Brasil hubo oportunidad de conversar en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en Quito el 2004, ya que la instancia bilateral de Defensa, el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD), se reunía más esporádicamente. Gaspar indica que así surgió el concepto de coordinación latinoamericana, que estuvo muy estimulado por la propia MINUSTAH, cuyas principales autoridades fueron en los primeros años, el chileno Juan Gabriel Valdés, como Representante del Secretario General de la ONU (RESG) y el General brasileño Augusto Heleno, como responsable militar de la operación. “Antes de mayo del 2005 teníamos mucho diálogo y habíamos construido el concepto. La reunión de mayo del 2005 ya es específica para Haití”, aclara Gaspar.

Por su parte, al analizar el rol que ha jugado hasta ahora este mecanismo, Juan Gabriel Valdés estima que el 2x9 tuvo capacidad de discutir y tomar decisiones sobre temas relevantes, como fue la mantención y apoyo a las fuerzas militares incorporadas a la MINUSTAH. Valora en gran medida el momento en que se planteó la exigencia de realizar las elecciones y cumplir las resoluciones de la ONU, al tiempo que destaca las iniciativas de cooperación para consolidar el proceso de estabilización política del país.

También, reconoce la dinámica de consultas y diálogo político que los representantes de los gobiernos latinoamericanos protagonizaron con Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea a través del Core Group, en Nueva York. No obstante, Valdés reflexiona críticamente respecto a la continuidad del esfuerzo que la región despliega en Haití, al admitir que en la mayoría de las naciones latinoamericanas la problemática haitiana ocupa un lugar muy secundario en sus agendas internacionales. El hecho de que inicialmente el mecanismo haya sido impulsado por los ministerios de Defensa sin que se suscribiera previamente un acuerdo formal sobre su instalación, jugó en contra de una participación más orgánica y política de las Cancillerías.

A juicio del ex RESG, la participación latinoamericana resulta vital ahora que Haití pasó a la etapa de consolidación del proceso democrático. Sin embargo, el hecho que el Gobierno de Estados Unidos haya conformado recientemente una comisión especial para promover políticas de desarrollo, encabezada por el ex Presidente Bill Clinton, a la que no se invitó a ningún país latinoamericano, es una señal negativa para la validez y perspectivas del mecanismo: “No existe política de desarrollo neutral y una discusión en la que no están los latinoamericanos, que tienen varios miles de soldados adentro del país, es una discusión tecnocrática”, argumenta. (Entrevista con la autora: agosto 2009).

### **3. Contribución a la Política Exterior y al Perfeccionamiento de la Ley de OPAZ**

La participación de Chile en la MINUSTAH contribuyó también a posicionarlo en el hemisferio, fortaleciendo sus capacidades para intervenir en foros regionales y multilaterales. Al mismo tiempo, revitalizó el diálogo político y la capacidad de concertación y coordinación de Chile con otros países relevantes de nuestra región, tanto con Argentina y Brasil (ABC) como con los integrantes del mecanismo 2x9. Desde la perspectiva de la formación profesional de las Fuerzas Armadas, la MINUSTAH representó un escenario efectivo para capacitar a militares y policiales en los nuevos tipos de conflicto que predominan a nivel regional y global en el presente siglo.



En tal sentido, la experiencia de Haití permite una nueva estatura estratégica y operacional indispensable para enfrentar los múltiples desafíos a la seguridad que hoy están latentes en las relaciones internacionales en nuestro continente.

Asimismo, la experiencia desarrollada en Haití posibilita sacar lecciones que aportarán al debate sobre las crisis de seguridad regional:

- Capacidad de respuesta frente a un requerimiento que compromete la responsabilidad internacional de los países;
- construcción de consensos internos para respaldar una política de Estado;
- movilización de los instrumentos militares y coordinación con áreas de gobierno que exceden el ámbito de la defensa;
- esfuerzo comunicacional para obtener la comprensión de la sociedad civil de cada uno de los países;
- claro incremento de la capacidad de diálogo político entre las autoridades de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Igualmente, entre estos y los organismos internacionales.

El Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití es una de las experiencias valiosas ganadas por Chile al participar en la MINUSTAH. Pero tal desarrollo no habría sido posible sin un previo proceso de construcción de consensos internos para respaldar una política de Estado. Existe la creciente percepción de que las Operaciones de Paz son una responsabilidad del país y no sólo de las Fuerzas Armadas. A partir de la misión en Haití, se amplió la comprensión y conocimiento del rol de las misiones de paz y de la necesidad de que Chile participe en ellas. Si bien la presencia chilena en misiones de la ONU cuenta con más de cinco décadas de trayectoria, los actores políticos y sociales están ahora más conscientes de su significado e importancia.

También es apreciable el incremento de la cooperación civil-militar en torno a esta misión y el desarrollo del diálogo político interno, especialmente con el Congreso chileno.

Desde el año 2005 varias delegaciones parlamentarias han viajado a Haití, tanto para visitar las tropas nacionales desplegadas en el norte de ese país como para sostener reuniones con las autoridades de Gobierno y del Congreso. Particular relevancia tuvieron las visitas que realizaron los miembros de las Comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores a Puerto Príncipe y a Cap Haitien, en marzo y septiembre del 2007 y febrero del 2008.

Los viajes fueron organizados por el Ministerio de Defensa y con costo a esa cartera, debido a que en el Congreso Nacional surgieron opiniones adversas a la participación en la MINUSTAH. El conocimiento in situ de la labor realizada por los contingentes nacionales y la conversación con las autoridades del país, permitieron a los parlamentarios dar testimonio de la importancia y necesidad de la misión internacional.

La visión de la realidad haitiana, el conocimiento de la MINUSTAH y de las labores humanitarias, fueron esenciales en la relación entre Ejecutivo y Congreso, en la perspectiva de autorizar la salida de los contingentes nacionales hacia Haití y en la continuidad de la participación de Chile en la MINUSTAH. Sin embargo, la relación no estuvo exenta de complicaciones. Algunos congresistas criticaban que el país gastara recursos en un objetivo de política exterior que no asumían como prioritario. Al mismo tiempo, otros parlamentarios expresaban preocupación por la eventual participación de militares chilenos en acciones de contención que pudieran desembocar en represión contra la población de Haití, lo que resultaba inaceptable, dada la historia política del país y los esfuerzos realizados en función de profesionalizar las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, cada seis meses el Ejecutivo debía solicitar al Congreso la autorización para la salida de un nuevo contingente militar hacia Haití. De acuerdo a la Ley 19.67 de 1999, durante el período que las tropas nacionales se encontraban fuera del territorio de la República participando en operaciones de paz, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa debían remitir en conjunto al Senado y a la Cámara de Diputados un Informe (al menos semestral), que describía las condiciones en que se desarrollaba la misión.

Pero el informe no siempre llegaba con suficiente tiempo para un estudio previo a la tramitación de la autorización para la salida de las tropas, cuestión que incrementaba las tensiones con los Senadores de la Comisión de Defensa y de Relaciones Exteriores, de mayoría opositora, que amenazaban con negar la autorización para el relevo del contingente.

En diciembre del 2006 se arribó a una salida que abrió el camino para superar esta disonancia, cuando a propuesta de la Comisión de Defensa de la Cámara Alta, se conformó una Comisión Especial en el Senado para estudiar en general las operaciones de paz y particularmente la MINUSTAHA. La Comisión se constituyó el miércoles 20 de diciembre de 2006. Quedó presidida por el Senador Sergio Romero (RN) e integrada por los Senadores: Baldo Prokurica (RN), Jorge Arancibia (UDI), Adolfo Zaldívar (DC), Roberto Muñoz Barra (PPD) y Jaime Gazmuri (PS). Si bien la primera motivación de esta comisión fue cambiar la mecánica de autorización semestral para la salida de tropas hacia Haití, en general se propuso:

- Establecer los parámetros o bases que deberían enmarcar las operaciones de paz, y
- Analizar la situación de Haití y la MINUSTAH en la perspectiva de la permanencia de las tropas y medios de Chile en esta misión de la ONU.

La iniciativa fue bien acogida por el Ministerio de Defensa, quien sugirió abordar un conjunto de temas susceptibles de regulación, en relación con la salida de tropas, ya que la política chilena en misiones de paz estaba establecida desde 1996 con criterios que limitaban la participación en operaciones regidas por el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Producto del trabajo de la Comisión Especial los informes periódicos al Senado se perfeccionaron, incluyendo una evaluación completa del estado de los contingentes, las misiones realizadas y los costos para el presupuesto nacional, entre otros aspectos de interés.

Por otra parte, la revisión de la normativa vigente, dio paso a una nueva legislación, la Ley 20.297 que Establece Normas para la Participación de Tropas Chilenas en Operaciones de Paz. La misma fue promulgada el 13 de diciembre del 2008 y contó con la aprobación unánime de su articulado en cada uno de los trámites. Esta nueva ley fija por primera vez la doctrina chilena sobre Operaciones de Paz, como política de Estado.

Es importante destacar que la participación en la MINUSTAH produjo una creciente interacción entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, además de estos con el Congreso Nacional. Tal vinculación se hizo mucho más fluida debido a la importancia que la misión fue adquiriendo en la agenda nacional y en la política exterior.

Otra arista a tener en cuenta al evaluar la cooperación civil militar en torno a la MINUSTAH es la vinculación del Ministerio de Defensa con los medios de comunicación. Los periodistas invitados a cubrir las giras de los parlamentarios y ministros podrían escribir muchas páginas sobre el impacto de conocer Haití y para ellos habrá también “un antes y un después” de esta experiencia, al igual que para todos los que han visitado ese país en estos últimos años.

Aunque ha sido ampliamente estudiado desde las propias instituciones de la defensa, no puede quedar fuera de este recuento, el amplio diapason de vivencias y nuevos conocimientos adquiridos en Haití por las Fuerzas Armadas. A los aspectos ya mencionados (la oportunidad de acceder a entrenamiento bajo condiciones de conflicto; y la capacidad de ejecución de acciones humanitarias), se añaden la capacidad de gestión y organización en situaciones de crisis; el conocimiento histórico político de la realidad latinoamericana y la experiencia humana de los soldados en esa realidad. Sin dudas, la reflexión académica de los militares en diversos foros y seminarios; la cooperación entre oficiales de distintas nacionalidades, y la experiencia combinada que desarrollan los ingenieros militares de Chile y Ecuador, engrosan los aspectos positivos de la experiencia en Haití.

Entre los aprendizajes institucionales y aportes de la experiencia desarrollada en Haití, también es importante destacar que el rol latinoamericano en la MINUSTAH fue tema prioritario en la agenda bilateral de defensa, tanto con los países integrantes de la Misión como con los países desarrollados (Estados Unidos, Francia, España y Canadá). Esta dinámica fortaleció el diálogo político, especialmente entre las autoridades de los países latinoamericanos que aportan efectivos a la MINUSTAH; y contribuyó a una fluida relación entre los gabinetes de los ministerios de Defensa.

Gerard Pierre-Charles señalaba a fines de los años 90, que no se puede dibujar el perfil de América en el mapa de la historia del mundo, sin tomar en cuenta la matriz caribeña de Haití. Así, explicaba que “la rebelión, la independencia y la disidencia histórica en este país, inspiraron el concepto mismo y las primeras prácticas de solidaridad continental en los umbrales del siglo XIX. Louverture, Dessalines y Petion, al comprender la dimensión internacional de la revolución haitiana, decidieron contribuir a la independencia del Caribe y de la América Continental” (Pierre-Charles, 1999; 151)

Tal percepción fue reafirmada en 2009 por el Director General Adjunto de la UNESCO, Pierre Sané, al solicitar que Haití sea declarado “Patrimonio de la Humanidad”. La iniciativa fue formulada durante la inauguración de un simposio internacional que se realizó en la capital francesa, para poner en alto la contribución de la revolución haitiana a la universalidad de los derechos humanos y su carácter de símbolo de la resistencia contra la opresión. Al referirse a la revuelta encabezada por Toussaint Louverture (1791) y a la proclamación de la liberación de los esclavos (1793), Sané expresó que “la universalidad de los derechos humanos puede haber sido concebida en París en 1789, pero “la entrega” ha tenido lugar en Haití, unos años más tarde” (AFP, agosto 2009).

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES**

El relato de la formación y funcionamiento del 2x9, así como el análisis del nivel de acuerdos alcanzados en torno a la situación política y de seguridad en Haití, otorgan verosimilitud a la hipótesis de trabajo que plantea esta tesis. En efecto, es posible postular que los países latinoamericanos participantes en la MINUSTAH aunaron posiciones frente a la crisis en Haití, considerada por el Consejo de Seguridad como un riesgo para la seguridad regional.

Reuniones sucesivas del Mecanismo de Concertación Latinoamericana para Haití analizaron los proyectos de Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Haití y gestaron posiciones que fueron planteadas al órgano ejecutivo de las Naciones Unidas y presentadas a las autoridades haitianas. La asistencia del Representante Especial para Haití del Secretario General de la ONU a cada una de las reuniones, validaría la importancia que las máximas autoridades del organismo mundial le otorgaron al esfuerzo latinoamericano.

Como ramificación de la coordinación alcanzada en el marco de la participación en la MINUSTAH, los países latinoamericanos extendieron el mecanismo al ámbito de las agencias de cooperación, con el objetivo de presentar proyectos conjuntos o bilaterales para responder directamente a las demandas planteadas por las autoridades locales, evitando dispersar recursos en agencias intermedias.

En el transcurso de este trabajo hemos establecido una comparación entre el 2x9 y el Grupo de Contadora, que operó en el contexto de la crisis centroamericana y derivó en el Grupo de Río. Precisamente el común denominador de ambas experiencias radica en el interés de levantar posiciones representativas de la región, situándose de manera autónoma a

los países potencias. En ambos casos, es posible observar límites y carencias.

El Grupo de Río conserva poco de la disposición original de Contadora y su Grupo de Apoyo. Con altas y bajas, prima un funcionamiento rutinario y de reducida relevancia. Es dable pensar que buena parte de la inercia radica en que el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política se limita a coordinar y consensuar mandatos, que no son vinculantes para la institucionalidad de los países ni tienen seguimiento. Aun así, el Grupo de Río se instaló como un mecanismo de concertación y diálogo político regional. En la actualidad, abarca toda América del Sur, Centroamérica y El Caribe, luego que en la última reunión presidencial, realizada en México a fines de febrero de 2010, se acordó revitalizarlo y transitar hacia un órgano de convergencia de los procesos de integración regional.

A diferencia del Grupo de Contadora, en el 2x9 el rol articulador lo cumplieron los Ministerios de Defensa más que las Cancillerías. Esto podría añadir complejidad a la posibilidad de extrapolar la experiencia desarrollada en Haití por los países latinoamericanos. Tal propósito precisa establecer articulaciones fluidas entre ambas carteras, lo que en alguna medida se produjo entre los años 2005-2009. Es posible observar que la falta de institucionalidad del mecanismo diluye la responsabilidad respecto al seguimiento y a las convocatorias. Así se explica que el 2009 no se llevó a efecto la reunión que debía realizarse en Paraguay, según lo acordado en el encuentro anterior. En ese sentido, se podría concluir que el liderazgo de las Cancillerías, y la prioridad que éstas le otorguen en su agenda, es un paso necesario para asegurar la continuidad y coordinar la cadena de responsabilidades.



La relación entre agencia y estructura no estuvo contemplada en esta tesis, tal y como se señaló al abordar sus límites. Tampoco, el análisis del rol civil en la defensa. Pero, para los efectos del estudio de la experiencia del 2x9, es interesante tener en cuenta que los países que fueron sede y oficiaron como organizadores; que asumieron la responsabilidad de convocar a las reuniones (Argentina, Perú y Uruguay, además de Chile), son aquellos en los que se ha alcanzado un mayor grado de profesionalización de civiles en tareas de la defensa nacional. Este no es un dato menor pues, en nuestro caso, se trataba de tomar una iniciativa eminentemente política, vinculada a la idea de fortalecer una perspectiva latinoamericana en materias de seguridad hemisférica.

Como hemos señalado esta tendencia se venía perfilando desde la Conferencia de Seguridad de México, a partir de la cual se creó un tipo particular y acotado de estado de opinión, dando lugar a lo que Peter M. Haas llama “comunidades epistémicas”: redes transnacionales de profesionales que, desde escalones subalternos del Estado, se transforman en canales a través de los cuales circulan iniciativas novedosas desde las sociedades a los gobiernos y desde un país a otro.

Una ventana de oportunidades (la “policy window” teorizada por Kingdon) comenzó a delinearse como consecuencia de las frecuentes discusiones en foros académicos y reuniones intergubernamentales de países de la región que se realizaron tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre en Estados Unidos. Como bien indica el Subsecretario de Guerra, Gabriel Gaspar, en esos encuentros la agenda de seguridad propuesta por Estados Unidos, centrada en la lucha contra el terrorismo, se percibía como distante de lo que la comunidad epistémica subregional percibía como los problemas propios de América Latina y El Caribe. La búsqueda de una agenda propia de Seguridad, basada en la cooperación y en estrategias comunes para enfrentar las amenazas, fue el ambiente en que surgió el

2x9, luego de constatar que siete países latinoamericanos habían enviado tropas a la MINUSTAH.

De esta forma, la iniciativa de concertación latinoamericana en torno a Haití, y la experiencia desarrollada a propósito de ello en 2005-2008, representaría una contribución al rediseño de una agenda de seguridad regional y a un nuevo tipo de cooperación.

Cobran sentido las palabras del ex Ministro de Defensa de Uruguay, José Bayardi<sup>11</sup>, cuando señaló que Latinoamérica “debe agradecer a Haití, pues la experiencia en la MINUSTAH y el 2x9, brindó una oportunidad para mostrar a Latinoamérica sus propias capacidades”.

Al reflexionar sobre las dificultades que cada país ha enfrentado para materializar la mantención por cinco años de tropas en Haití, se puede concluir que el 2x9 también operó como mecanismos de contención ante la presión interna para poner fin a la participación en la MINUSTAH. En el caso de Chile, este tema fue particularmente gravitante, ya que el Congreso Nacional debía autorizar –inicialmente cada seis meses y luego una vez al año-, la salida de los contingentes para Haití. En los debates que se realizaron en el Parlamento, las autoridades argumentaron a favor de mantener una presencia latinoamericana y de asumir posiciones concertadas con los demás países de la región.

Transcurridas las elecciones en Haití –en mayo del 2006-, fueron las nuevas autoridades las que solicitaron la continuidad de la misión y de la presencia latinoamericana, tanto en la MINUSTAH como en los proyectos de cooperación. La percepción de que la participación latinoamericana permitía que la misión internacional fuera mejor aceptada por sectores políticos y sociales en ese país, fue transmitida por las propias autoridades

---

<sup>11</sup> Reunión de Ministros de Defensa con el Presidente y autoridades de Haití en septiembre del 2007.

locales, en la reunión de Ministros de Defensa del Mecanismo 2x9 de septiembre 2007 y febrero 2009. Este fue un mensaje importante para los países del 2x9, pues validó el esfuerzo realizado y el interés puesto en fortalecer la estabilidad democrática del país.

Muy distinta era la situación en el 2005, cuando la autora de esta tesis entrevistó a representantes de algunos partidos políticos, como Organización Política Lavalás y Fusión, ambos de tendencia socialdemócrata. En esas conversaciones se identificaba a la MINUATAH como una fuerza de intervención respecto a la cual existían sentimientos de rechazo. Esa visión fue cambiando en los meses siguientes, y a finales del mismo año los mismos actores consideraban que la misión era un aporte a la seguridad, por lo que se pedía su permanencia. Dos años más tarde, en marzo del 2008, Rony Smart, militante de OPL, ya citado en este trabajo, decía textualmente: “A los haitianos no nos gusta ver militares extranjeros en las calles de nuestra ciudad, pero ahora les pedimos a los latinoamericanos, que permanezcan en la MINUSTAH, hasta lograr mejores condiciones para el desarrollo del país”<sup>12</sup>.

Sin embargo, resulta importante no proyectar mecánicamente el desarrollo del 2x9 sin antes identificar sus especificidades, porque algunas de las características que contribuyeron a su funcionamiento podrían explicar también sus limitaciones. Como ya describimos, la concertación y la coordinación alcanzadas en el 2x9, se produjeron cuando los países ya estaban participando en la MINUSTAH. La decisión inicial fue asumida de manera individual por cada uno de los países que respondieron positivamente a la convocatoria del Consejo de Seguridad para participar en la operación de paz en Haití, en función del compromiso con la política de misiones de paz de las Naciones Unidas y del interés nacional de cada

---

<sup>12</sup> Intervención de Rony Smart en la recepción ofrecida por el Embajador de Chile, Marcel Yung, a delegación parlamentaria chilena, Puerto Príncipe, marzo del 2007.

Estado. No hubo decisión colectiva, concertación ni coordinaciones oficiales previas, si bien no puede descartarse la existencia de consultas informales.

En este cuadro de positivos impactos internos y de aprendizajes institucionales, la labor desarrollada por Chile en la MINUSTAH y en el Mecanismo 2x9 es la cara externa de un proceso que tiene beneficios políticos visibles para el interés nacional, que se tradujo en un incremento del prestigio de la política exterior y de la influencia internacional del país.

El surgimiento del Mecanismo 2x9, las relaciones que estableció con las autoridades de Haití, los organismos multilaterales, como Naciones Unidas y la OEA, así como el diálogo político entre los países integrantes, resultan incentivos, tanto para la cooperación regional como para la actuación coordinada, con vistas a incrementar la influencia de cada país, en beneficio del interés nacional y colectivo.

La participación en la MINUSTAH y la dinámica del 2x9 hicieron más frecuentes las consultas entre los Ministerios de Defensa de los países participantes en el mecanismo, así como entre estas carteras y las Cancillerías. También, se activaron las redes entre los centros de operaciones de paz de las Fuerzas Armadas y se han realizado diversos seminarios para analizar las lecciones aprendidas a partir de la participación en la misión en Haití.

En el marco teórico, sostuvimos que el 2x9 no constituye un órgano de seguridad colectiva. Fue un espacio de diálogo político regional para asumir posiciones de conjunto frente a un problema de seguridad que afectaba a la región. Pero la experiencia desarrollada en Haití es desde ya un referente, que se integra al patrimonio histórico político en materia de cooperación y de seguridad en la región. Resulta útil subrayar que el 2x9

es un caso en el que la práctica antecede a la estructura. Es decir, el mecanismo de concertación se generó a partir de una realidad incontrarrestable e inédita: nueve países latinoamericanos enviaron contingentes militares en la misión de Naciones Unidas en Haití. No se trataba de acordar posiciones respecto a realidades hipotéticas, sino de enfrentar de la mejor manera una dinámica en pleno desarrollo: las tropas ya estaban desplegadas en un escenario que condicionaba el curso inmediato de los acontecimientos.

Este dato es importante a la hora de proyectar esta experiencia e identificar su contribución a futuros esfuerzos en el marco de los procesos de convergencia y de integración en América Latina. Incluso se podría estimar que, en alguna medida, esta experiencia se tuvo presente en el proceso de conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en cuyo caso se tomó la iniciativa elaborar un Plan de Acción, cuyo punto de partida fueron las Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad, que bilateralmente desarrollan las Fuerzas Armadas y Ministerios de Defensa; y los programas de cooperación que ya estaban en curso entre los países miembros. A estas iniciativas se sumaron otros países, estableciendo responsabilidades y plazos de cumplimiento de los compromisos, de manera colectiva<sup>13</sup>.

Por ello, en la perspectiva de extrapolar la experiencia del 2x9 es pertinente insistir en la importancia de una fórmula que no pase por alto la experiencia acumulada; que estudie los alcances de las mismas; que establezca condiciones apropiadas para un ejercicio de lecciones aprendidas en que los actores de estos procesos dialoguen entre sí.

---

<sup>13</sup> El documento que crea el CDS fue aprobado en Santiago de Chile en la reunión de Ministros de Defensa de UNASUR, en marzo del 2009.

El rol latinoamericano en Haití, tiene todavía múltiples aristas que estudiar, que van más allá del mecanismo de concertación al que dio nacimiento. Se trata de un camino con derroteros diversos, que van desde la experiencia adquirida por las Fuerzas Armadas en materia de acción conjunta, hasta la posibilidad de institucionalizar procedimientos de coordinación interinstitucional entre los Estados participantes.

Este es sin duda un desafío para el futuro próximo, pues la necesidad de contar con sistemas de alerta temprana, así como con mecanismos de mediación y resolución de controversias, está cada vez más presente en nuestro continente.

## **CAPÍTULO VIII**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ❖ Acharya Amitav/Johnston Alastair I. (ed.), “Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective, Cambridge University Press, New York, 2007.
  
- ❖ Adler Emmanuel, “The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO’s Post Cold War Transformation”, Paper Presented at the 2007 Meeting of the International Studies Association, Chicago Hilton, March 2007.
  
- ❖ Aldunate Herman Eduardo, “Misión en Haití: Con la Mochila Cargada de Esperanzas”, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago de Chile, noviembre 2007.
  
- ❖ Atsushi Tago, “Why Do States Join US-led Military Coalitions?”, *International Relations of the Asia-Pacific*, 2007 7 (2) pp. 179-202.
  
- ❖ Axelrod Robert/Keohane Robert O., “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254.
  
- ❖ Bull Hedley, “The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics”, Columbia University Press, New York, 1977.
  
- ❖ Call Charles, “Beyond the Failed State: Seeking Conceptual Alternatives”, Paper presented at the Meeting of the ISA’s 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, San Francisco, March 2008.
  
- ❖ Castor Suzy, “La transición haitiana: entre los peligros y la esperanza”, *OSAL (Buenos Aires: CLACSO)*, año VIII, No. 23, abril 2008, pp.23-38.
  
- ❖ Collier Paul, “Haiti: des catastrophes naturelles a la sécurité économique”, **Rapport au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, janvier 2009.**



- ❖ Deutsch Karl W. “Las Naciones en Crisis”, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
  
- ❖ Deutsch Karl W. “Análisis de las Relaciones Internacionales”, Editorial Gernika, México, 1990.
  
- ❖ Diamint Rut, “El 2x9”: ¿Una Incipiente Comunidad de Seguridad en América Latina?”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper 18, diciembre 2007.
  
- ❖ Dobry Michel, “Sociología de las Crisis Políticas”, Siglo XXI de España, Madrid, 1988.
  
- ❖ Educar para la Seguridad”, Editado por Universidad para la Paz, Costa Rica, 2004.
  
- ❖ Fisas, Vincenç, “Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados”, Editorial Paidós, Barcelona 2004.
  
- ❖ Flandes Daniel/Radseck Michael, “Creating Multilevel Governance in South America”, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Papers No. 117, Hamburg, December 2009.
  
- ❖ Haas Ernst B., “Why We Still Need the United Nations: The Collective Management of International Crisis”, Institute of International Relations, University of California, Berkeley, 1986.
  
- ❖ Haas Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, International Organization 46, 1, (Winter 1992), pp. 1-35.
  
- ❖ Iglesias Alfonso, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Concepto, Evolución Histórica y Características (1948-2002), Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003.

- ❖ Jervis Robert, “Realism, Neoliberalism and Cooperation”, *International Security*, Vol. 24, No. 1, pp. 42-63.
  
- ❖ Kingdon, John W., “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Second Editions, Harper Collins College, New York, 1994.
  
- ❖ Milner Helen V. “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weakness”, *World Politics* 44 (3) 1992.
  
- ❖ Moravcsik Andrew, “Liberalism and International Relations Theory”, Center of International Affairs, Working Paper No. 92-96, Harvard University, Cambridge MA 1992/ 1993.
  
- ❖ Moravcsik Andrew, “Theory Synthesis in International Relations: Real Not Metaphysical”, *International Studies Review*, March 2003, pp. 131-136.
  
- ❖ Morrow James D., “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances”, *American Journal of Political Science* 35 (1991) pp. 904-933.
  
- ❖ O’Neill Kate/Balsiger Jörg/VanDeveer Stacy D., “Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate”, *the Annual Review of Political Science*, 2004, Vol. 7 pp. 149-175.
  
- ❖ Pierre-Charles Gerard, “Haití: Pese a Todo la Utopía”, Editorial Siglo XXI, México, 1999.
  
- ❖ Pope Atkins G. “América Latina en el Sistema Político Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
  
- ❖ Poundstone William, “El Dilema del Prisionero”, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

- ❖ Ortega Humberto, “La Epopeya de la Insurrección”, Lea Grupo Editorial, Managua, 2004.
- ❖ Rouquié Alain, “Guerra y Paz en América Central”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- ❖ Singer David J., “The Level-of-Analysis Problem in International Relations, World Politics, Vol. 14, num. 1 (1961), pp. 77-92.
- ❖ Wendt Alexander, “Anarchy is what states makes it: the social construction of power politics”, International Organizations 46, 2, spring 1992, pp. 391-425.

### **Documentos y sitios Web**

- ❖ <http://www.update.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/facts.html>
- ❖ Naciones Unidas *S12004/300 Consejo de Seguridad* 16 de abril de 2004.
- ❖ Resoluciones, 1559; 1542; 1702 y 1840 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- ❖ Smart Rony, Seminario Haití, P.U.C, Santiago, julio 2009.

### **Entrevistas**

- ❖ Juan Gabriel Valdés, ex Representante para Haití, del Secretarios General de Naciones Unidas (septiembre de 2009).
- ❖ Gabriel Gaspar, Subsecretario de Guerra (octubre 2009).

## **ANEXOS**

# ACTAS DE REUNIONES DE VICEMINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA

ANEXO I

## Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (mayo de 2005)

### REUNION DE VICEMINISTROS DE CANCELLERIAS Y MINISTERIOS DE DEFENSA DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY SOBRE HAITI (2X4) Buenos Aires , 13 de mayo de 2005

Las delegaciones de la República Argentina, de la República de Federativa de Brasil, de la República de Chile y de la República Oriental del Uruguay reunidas en el Palacio San Martín, el viernes 13 de mayo de 2005, en el marco de la Reunión denominada 2 x 4 sobre Haití, identificaron las siguientes ideas en el marco de su cooperación sobre Haití:

#### Situación en Haití:

Destacaron los avances alcanzados por la MINUSTAH que el Consejo de Seguridad y el ECOSOC verificaron en ocasión de la misión realizada en el mes de abril.

Hubo coincidencia en la identificación de los siguientes temas esenciales:

- la crisis haitiana es de naturaleza política, económica y social y su consiguiente solución no es solo de carácter militar, sino que requiere el fortalecimiento de las instituciones.
- la concreción del proceso electoral haitiano de conformidad con el calendario propuesto.
- el afianzamiento de las condiciones de seguridad en torno al proceso mencionado
- el desarrollo de las capacidades de la Policía Nacional Haitiana en el marco del estado de derecho.
- la ejecución de proyectos de alto y rápido impacto en beneficio de la sociedad haitiana
- la necesidad que se concrete el aporte de los recursos económicos comprometidos por los estados e instituciones cooperantes.
- el aliento a las inversiones privadas en materia de turismo, infraestructura vial, etc.

#### Renovación del mandato de la MINUSTAH.

Al respecto, se mencionó la conveniencia de que el mandato, a ser renovado el 1º de junio del corriente año, se extienda a 12 meses teniendo en cuenta el proceso electoral haitiano y una eventual revisión del contenido del mandato a sugerencia de las autoridades electas.

#### Atribuciones del Representante Especial

Se evaluó como necesaria la ampliación de las atribuciones del Representante Especial para Haití del Secretario General de las Naciones Unidas para que pueda actuar como administrador de los recursos de los donantes para acciones de impacto rápido, en el ámbito de la CCI y de acuerdo con el gobierno haitiano.

## Desarrollo de las tareas de la MINUSTAH

Se coincidió en la necesidad de desarrollar tareas orientadas a lograr un mayor desarrollo del bienestar general de la sociedad civil haitiana, las que podrán ser instrumentadas tanto por el componente civil y o militar de la MINUSTAH, para lo cual los países operantes de la subregión podrían iniciar acciones orientadas a concertar la realización de actividades conjuntas. Por ejemplo, ingenieros militares con capacidad de resolución de problemas de infraestructura tal como la construcción de caminos, la realización de actividades tendientes al desarrollo institucional, etc.

## Derechos Humanos

Las delegaciones coincidieron en el potencial de la MINUSTAH para el fortalecimiento de los derechos humanos económicos, sociales y políticos en Haití como un componente esencial para la gobernabilidad democrática y el desarrollo. En ese sentido, sobre la base del diagnóstico que realizan los mecanismos de verificación de Derechos Humanos de la ONU y la OEA, se acordó explorar iniciativas conjuntas para contribuir con los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de Haití en este ámbito.

## CIVPOL

Se analizó la posibilidad de reforzar las atribuciones de CIVPOL necesarias al cumplimiento del mandato de MINUSTAH respecto a la asistencia al gobierno de Haití en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, con miras a mejorar las condiciones de seguridad en Haití, en el marco del respeto a los derechos humanos.

## Cooperación y asistencia humanitaria

Desde el punto de vista de los aportes de la cooperación técnica, los cuatro países acordaron que es fundamental, además de continuar con sus propios programas bilaterales, reforzar la coordinación en la ejecución de programas conjuntos y/o complementarios en los que se seguirá respetando el criterio geográfico. Para ello, deberá encontrarse una modalidad de identificación de recursos internacionales.

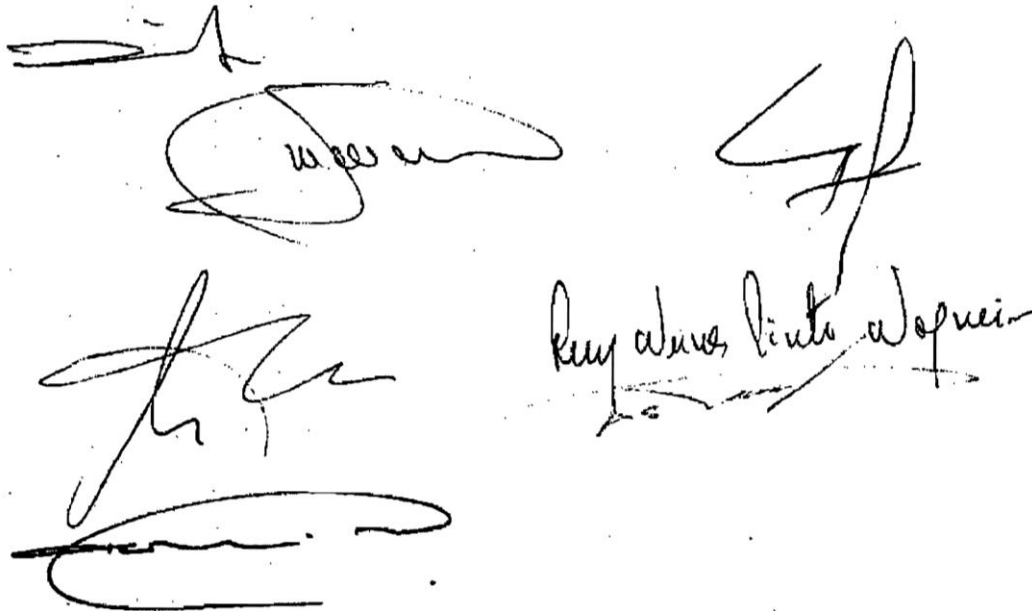
Consideraron la importancia de valorar mecanismos de prevención y previsión presupuestaria para articular respuestas ante eventuales situaciones de catástrofes naturales o humanitarias en Haití y la comunicación entre sus agencias de cooperación y asistencia humanitaria. Se tomó nota de la posibilidad de aprovechar el modelo de la Iniciativa Cascos Blancos que cuenta con el apoyo de la ONU y de la OEA, incorporando activamente al voluntariado haitiano.

## Grupo de Trabajo Informal

Se coincidió en la conveniencia de constituir a la mayor brevedad un Grupo de Trabajo informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa para coordinar posiciones y acciones en todos los niveles de aquí en adelante, teniendo como prioritario el apoyo al proceso electoral.

En el mismo orden de ideas, se refirieron a la eventual participación de otros países de América Latina que integran la MINUSTAH en este mecanismo.

Finalmente, las delegaciones acordaron mantener este formato de reunión y establecieron que el próximo encuentro tendrá lugar en Chile, en la segunda quincena de agosto.



The image shows several handwritten signatures and names. On the left, there are three distinct signatures. On the right, there is a signature that appears to be 'Raymond Pinto Wapner' written in cursive. The signatures are in black ink on a white background.

**Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (agosto 2005)**

**REUNION DE LOS VICE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DEFENSA DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS MIEMBROS DE MINUSTAH (ARGENTINA, BRASIL, CHILE, ECUADOR, GUATEMALA, PERÚ Y URUGUAY)**

**CONCLUSIONES**

19 de AGOSTO de 2005

- 1.- Reafirmamos el compromiso de la comunidad internacional con el proceso democrático estable en Haití. Hay avances importantes en su estabilización y en la preparación del proceso electoral, pero quedan enormes desafíos en seguridad, en la construcción democrática y en la promoción del desarrollo. La decidida participación de los países de América Latina ha sido y será determinante para conseguir estos objetivos en Haití.
- 2.- El proceso electoral que se realizará en los próximos meses es fundamental para alcanzar un gobierno democrático legítimo y estable en ese país. Se debe culminar con el proceso de inscripción electoral que se realiza por la OEA, organizar adecuadamente el proceso electoral, incluyendo la campaña y coordinar el proceso de observación electoral en marcha entre la ONU, OEA y los países interesados. Todos los partidos y grupos políticos que renuncien al uso de la violencia deben tener garantizada su participación en el proceso electoral sin exclusiones.
- 3.- Es fundamental continuar promoviendo los esfuerzos que posibiliten un diálogo sin exclusiones y facilitar la formación de consensos entre los diversos grupos políticos de manera de posibilitar la elección de un Primer Ministro con amplio respaldo una vez instalado el nuevo Parlamento.
- 4.- La misión de Minustah es esencial para mantener la seguridad necesaria para realizar los comicios electorales y permitir la transición del poder del actual gobierno provisional al gobierno electo. El papel de los países latinoamericanos es fundamental en esta misión.
- 5.- La consolidación de un sistema democrático en Haití requiere de avances sustantivos en el proceso de desarrollo. Para ello es necesario que empiecen a dar frutos los proyectos de cooperación que están comenzando a implementarse.
- 6.- Deben existir políticas de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo a las cuales contribuya la ayuda externa, necesarias para lograr estabilidad social y política. La comunidad internacional deberá apoyar al nuevo gobierno en Haití en la formulación e implementación de un plan de desarrollo que tenga en cuenta los estudios que los organismos económicos internacionales ya han realizado.
- 7.- Un sólido y oportuno cumplimiento de los compromisos financieros de los países desarrollados y de los organismos financieros internacionales con Haití es un



elemento fundamental para que el proceso haitiano sea exitoso y con ello el de la Minustah.

8.- Una vez instalado el nuevo gobierno en Haití se debe considerar una progresiva transformación relativa de la Minustah, fortaleciendo los componentes policiales y de cooperación para el desarrollo económico y social. La idea de la creación de una Academia de Policía en Haití debe ser considerada prioritariamente.

9. Es necesario desarrollar una activa cooperación para el fortalecimiento de los sistemas legal, judicial y penitenciario de manera de garantizar el debido proceso legal a todos los ciudadanos.

10.- Es urgente fortalecer la cooperación internacional contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero como una forma de evitar la mayor erosión de las instituciones haitianas.

11.- Los países latinoamericanos miembros de Minustah se proponen continuar colaborando en el plano diplomático, a través de reuniones informales y llevando su punto de vista a las Cumbres (Grupo de Río, Sudamericana, Iberoamericana y de Las Américas), así como concordando posiciones en la Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas (Core Group) y eventualmente a través de los mensajes que sus Jefes de Estado puedan presentar con ocasión de la Reunión Cumbre de Evaluación de los Objetivos del Milenio. Estos países se reunirán a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa durante los próximos meses.

12. - Los países latinoamericanos miembros de Minustah propenderán también a facilitar la plena participación de Haití en los mecanismos de integración subregional y regional.

13.- Los países latinoamericanos miembros de la Minustah hicieron un especial reconocimiento a la labor desarrollada por el General Sr. Heleno Pereira, al mando de la fuerza militar de Minustah y a estas mismas cuyo desempeño ha sido fundamental en el cumplimiento de la misión encomendada.

14- Finalmente, dejaron constancia de su reconocimiento del trabajo llevado a cabo por el Embajador Juan Gabriel Valdés, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Haití, señalando que consideran primordial que quien desempeñe el cargo tenga la nacionalidad de alguna de las naciones latinoamericanas que forman parte de la Minustah.

**Reunión de Relaciones Exteriores de Cancillerías y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (enero 2006)**

**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  
Buenos Aires, 16 de enero de 2006**

El día 16 de enero de 2006 tuvo lugar en el Palacio San Martín una Reunión de urgencia sobre Haití que contó con la presencia de los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador y Perú y del representante del Gobierno de Guatemala, acompañados por sus respectivas delegaciones. Asimismo, participaron el Señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, Embajador Juan Gabriel Valdés.

Esta reunión fue inaugurada por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Embajador Jorge Taiana, y por la Señora Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré.

Los países participantes expresaron su profunda preocupación por los reiterados aplazamientos de las fechas de las elecciones en Haití.

Manifestaron, en ese sentido, su satisfacción por la decisión del gobierno de transición de ese país de determinar un nuevo calendario electoral, celebrando la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas el 7 de febrero próximo. Al respecto, destacaron enfáticamente la necesidad de dar cumplimiento a dicho calendario, a fin de posibilitar la celebración de comicios libres, transparentes, incluyentes y participativos con la consecuente instalación de un gobierno democrático y legítimo en dicho país.

En ese mismo orden de ideas, decidieron exhortar a las autoridades del gobierno de transición haitiano, a los partidos políticos y a los candidatos a participar lealmente en dicho proceso y adoptar las medidas necesarias para cumplir exitosamente con la nueva fecha adoptada para la realización de elecciones, con vistas a lograr la normalización del proceso democrático en ese país.

En ese sentido, confirmaron la decisión de enviar a Puerto Príncipe, en los próximos días, una misión de representantes personales de los Cancilleres, con el objetivo de dialogar y asegurar el apoyo de todos los partidos y candidatos haitianos al proceso electoral y su compromiso de respetar plenamente los resultados de los comicios, así como de aunar esfuerzos para la construcción de un Estado democrático, pacífico, estable y próspero en beneficio de todos los haitianos.

Poniendo de relieve la esencial función desempeñada por la O.E.A. en la preparación y organización de las elecciones, los delegados declararon su profundo reconocimiento por el permanente seguimiento del proceso electoral haitiano que ha llevado a cabo el Secretario General de la O.E.A. José Miguel Insulza.

Reafirmaron la necesidad de garantizar un ambiente de seguridad en el territorio haitiano antes, durante y con posterioridad a los comicios con vistas a asegurar la continuidad del proceso democrático dentro del Estado de Derecho.

Expresaron su preocupación por el deterioro de la seguridad en Puerto Príncipe, exhortando a todos a colaborar y a abstenerse de provocar hechos de violencia que puedan obstaculizar el proceso electoral y reiteraron su pleno apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) por su destacado trabajo en pos del restablecimiento de las condiciones de seguridad y el mantenimiento del imperio de la ley en dicho país.

Adicionalmente, manifestaron su pesar por las irreparables pérdidas sufridas por la MINUSTAH, en especial, la muerte en trágicas circunstancias del General Urano Teixeira da Matta Bacellar, Comandante de la Fuerza, y subrayaron la denodada labor realizada por el personal militar, civil y de policía que integra esa operación de mantenimiento de la paz, en especial la excelente y calificada labor desarrollada por el señor Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, Embajador Juan Gabriel Valdés.

Expresaron su apoyo a la intención del gobierno brasileño de continuar al frente del comando militar de la MINUSTAH, circunstancia que pone de manifiesto 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.

Manifestaron su acuerdo de que en la consideración de la renovación del mandato de la MINUSTAH, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se incorporen aquellas atribuciones que permitan fortalecer el componente policial de la Misión y el adecuado resguardo de las costas.

Asimismo, convencidos de que es esencial trabajar mancomunadamente en pos de la reconstrucción y reconciliación del pueblo haitiano, coincidieron en la necesidad de sumar sus esfuerzos y coordinarse en la identificación de actividades sobre el terreno que aporten soluciones a las dificultades que afectan a la población haitiana. En vista de ello, consideramos necesario prorrogar el mandato de la MINUSTAH por un período adicional.

En ese marco, teniendo en cuenta la magnitud del desafío que implica la situación en Haití, las delegaciones consideraron conveniente la positiva participación lograda por la comunidad internacional a través del envío de contingentes militares. Asimismo, manifestaron la necesidad que dicha participación sea complementada por los recursos económico-financieros necesarios para lograr una solución adecuada mediante un plan integral de desarrollo autosustentable para la reconstrucción de Haití.

En ese sentido, convinieron en fijar una nueva fecha para celebrar una próxima reunión –no más allá de mediados de febrero- en la que participarían todos los países latinoamericanos que componen la MINUSTAH, destacando el interés fraternal de la región para que el pueblo haitiano encuentre su camino hacia la reconciliación en el marco de una democracia plena y representativa.

**Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (agosto de 2006)**

**COMUNICADO DE LA  
REUNIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS COMPONENTES DE LA  
MINUSTAH (2x7) SOBRE HAITÍ**

**Buenos Aires, 4 de agosto de 2006**

Los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador, Guatemala y Perú, países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA):

EXPRESARON su reconocimiento al pueblo haitiano que manifestó su voluntad política a través de elecciones libres, transparentes e inclusivas superando adversidades y demostrando al mundo su conducta cívica y su permanente lucha por la libertad.

DESTACARON la labor desempeñada por la comunidad internacional en su conjunto y particularmente la llevada a cabo por las Naciones Unidas y su Misión de Estabilización (MINUSTAH) que resultó muy eficaz en el establecimiento de las condiciones de seguridad que permitieron alcanzar los objetivos previstos en el proceso electoral.

VALORARON los esfuerzos llevados a cabo por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en las recientes elecciones presidenciales y legislativas que concluyeron satisfactoriamente con la asunción del Presidente Préval y del Poder Legislativo de Haití. En tal sentido, REITERARON su enfático Apoyo a todas las tareas que realiza la Organización en pos del fortalecimiento institucional en dicho país y, particularmente, hicieron una especial mención a la destacada gestión de su Secretario General, D. José Miguel Insulza.

EXHORTARON, asimismo, a las autoridades haitianas a concluir con el proceso electoral en curso convocando a la brevedad a las elecciones locales y municipales aún pendientes de realización.

MANIFESTARON su firme decisión de continuar apoyando con sus componentes latinoamericanos el proceso de consolidación de las instituciones de Haití, concientes de que con dicho esfuerzo se alcanzará gradualmente la estabilidad y la seguridad para que ese proceso evolucione hacia un estadio sostenible.

En ese sentido, COINCIDIERON con las propuestas efectuadas por el Secretario General de las Naciones Unidas de renovar el mandato de la MINUSTAH por un plazo de doce meses, manteniendo el nivel máximo autorizado de 7500 efectivos.

CONCORDARON con la necesidad de aunar sus esfuerzos y coordinar posiciones en relación a la renovación del próximo mandato de la MINUSTAH en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

RECIBIERON CON SATISFACCIÓN la posibilidad que, en un futuro cercano, este componente latinoamericano de la MINUSTAH se amplie con la incorporación de otros países de la región.

RATIFICARON su decisión de profundizar el consenso latinoamericano en torno de la cuestión haitiana, con miras a acompañar los requerimientos identificados por el gobierno de ese país como prioritarios para combatir la pobreza y crear condiciones de vida digna para su pueblo.

RECONOCIERON en ese sentido que la situación en Haití requerirá del apoyo sostenido y constante de la comunidad internacional, por ello REITERARON su compromiso de continuar trabajando de forma coordinada y complementaria en pos de la reconstrucción social y económica de ese país.

COINCIDIERON con los ejes identificados como prioritarios por el gobierno haitiano, reafirmando los compromisos de cooperación para el desarrollo asumidos, y la necesidad de identificar sinergias entre las acciones de cooperación de nuestros países.

SEÑALARON que con la asunción de un gobierno democrático en Haití se inició una nueva instancia en la vida institucional de ese país. Por ello, para garantizar su gobernabilidad EXHORTARON a los donantes para que sus aportes se concreten en el corto plazo en proyectos de cooperación que coadyuven a mitigar el hambre, la pobreza crónica, la salud y a propiciar la formación de cuadros nacionales.

CONSIDERARON que, con el propósito de consolidar la democracia en Haití, se deberá realizar 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.

MANIFESTARON su convencimiento acerca de la necesidad de que el nuevo mandato de MINUSTAH permita que los contingentes participantes puedan incluir elementos que contribuyan al desarrollo social de Haití, en áreas tales como infraestructura, sanidad, capacitación, etc.

En este mismo sentido, SUGIRIERON que se solicite al Secretario General de las Naciones Unidas que la misión en Haití elabore indicadores relevantes y correlacionados que permitan evaluar las circunstancias que hagan posible modificar gradualmente el énfasis en seguridad de la misión hacia uno más inclinado a la asesoría y la cooperación política, económica y social.

EXPRESARON al gobierno del Presidente Préval la decisión de sostener el compromiso de trabajo a nivel regional con la firme intención de respetar sus prioridades. El pueblo haitiano es en definitiva el protagonista de sus actos y el destinatario de las acciones que tiendan a mejorar su calidad de vida.

Nuestro reto como países latinoamericanos consistirá en profundizar esta modalidad de entendimiento sur-sur fundada en un esquema en el que exista mayor solidaridad e impacto en la inclusión social con miras a lograr la consolidación de la democracia en dicho país.

MANIFESTARON su beneplácito por la readmisión de Haití en la CARICOM y se comprometieron a realizar los esfuerzos necesarios para facilitar la plena participación de Haití en los mecanismos de integración subregional y regionales.

REMARCARON la vocación y el espíritu con el que trabajaron los componentes latinoamericanos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en pos de la defensa de los valores democráticos en ese país, así como la destacada actuación de sus Comandantes.

AUGURARON el mayor de los éxitos y BRINDARON su apoyo a la gestión del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, Embajador Edmond Mulet, en las tareas asignadas a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

ACORDARON que el próximo encuentro del presente mecanismo podría llevarse a cabo en el último trimestre del corriente año, previo a la próxima Conferencia de Donantes.

**Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (febrero 2007)**



**COMUNICADO DE LA REUNIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS COMPONENTES DE LA MINUSTAH (2X9) SOBRE HAITÍ**

Los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, países latinoamericanos miembros de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití – MINUSTAH, con la presencia de los Viceministros de Relaciones Exteriores y Gobierno y Justicia de Panamá, país miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas:

1. EXPRESARON su reconocimiento al pueblo y autoridades haitianos por su conducta cívica y voluntad democrática expresada en la realización de elecciones libres, transparentes e inclusivas a nivel nacional y local durante el año 2006, y RESALTARON que 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;
2. RATIFICARON su apoyo al gobierno del Presidente René Préval así como a sus planes de trabajo a nivel nacional y regional, bajo el convencimiento de que el pueblo haitiano es, en última instancia, el actor principal de los esfuerzos de desarrollo del país;
3. MANIFESTARON su convicción de que es indispensable garantizar la continuidad de la MINUSTAH hasta asegurar la sostenibilidad de sus resultados en materia de seguridad, fortalecimiento institucional y desarrollo. En este sentido, reiteraron la visión ya expresada en la reunión anterior que el mandato de la Misión no debería ser inferior a un año;
4. RESALTARON el espíritu de confianza y cooperación con el que trabajan los componentes latinoamericanos de la MINUSTAH – así como la destacada actuación de sus Jefes Militares;
5. RECIBIERON CON SATISFACCIÓN la ampliación del componente latinoamericano de la MINUSTAH con la incorporación de efectivos de Bolivia y Paraguay, que colaborarán en la labor de preservación de la paz y seguridad de Haití;
6. RESPALDARON la recomendación efectuada por el Secretario General de las Naciones Unidas de renovar el mandato de la MINUSTAH manteniendo el nivel autorizado actual de sus efectivos militares y policiales;
7. DESTACARON la labor desempeñada por las Naciones Unidas y su Misión de Estabilización en Haití de conformidad con los sucesivos mandatos de las resoluciones 1542 (2004), 1608 (2005) y 1702 (2006) del Consejo de Seguridad, RECONOCIERON que su presencia, con el apoyo de la comunidad internacional en su conjunto, continúa siendo indispensable a fin de fortalecer el clima de seguridad del país y para crear así las bases de su desarrollo a largo plazo e HICIERON notar la necesidad de que la MINUSTAH incluya en su labor de seguridad a las zonas costeras;
8. VALORARON los esfuerzos realizados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para consolidar las instituciones democráticas, en particular la asistencia otorgada para la realización exitosa de las elecciones generales y municipales durante el año 2006;
9. RESALTARON que el desarrollo socio-económico de Haití requiere el apoyo sostenido de la comunidad internacional y, por ello, EXHORTARON a los países donantes para que, en la línea de lo acordado el año 2006 en las conferencias de Puerto Príncipe, en julio, y de Madrid, en noviembre, y en co-gestión con el Gobierno haitiano, aceleren la puesta a disposición de sus promesas de



contribuciones, especialmente para proyectos de cooperación dirigidos a erradicar la pobreza, mejorar los servicios básicos de salud y propiciar el fortalecimiento de las instituciones nacionales;

10. TOMAN NOTA del reciente lanzamiento del *Transitional Appel for Haiti 2007* por parte de las Naciones Unidas e instan a la comunidad donante a considerar de manera urgente el financiamiento de los proyectos identificados como prioritarios por el Gobierno haitiano;
11. REITERARON su compromiso de continuar trabajando de manera coordinada y complementaria a fin de que sus propios programas bilaterales de cooperación en Haití contribuyan asimismo a la reconstrucción social y económica del país;
12. MANIFESTARON su firme decisión de continuar apoyando con sus componentes militares y policiales la mejora de la situación de seguridad, gobernabilidad y desarrollo en Haití, conscientes de que dichos esfuerzos contribuyen a consolidar un clima de estabilidad en el país;
13. CONVINIÉRON en que, para contribuir de manera integral a la estabilización de Haití, la MINUSTAH deberá proseguir con la gradual evolución de sus funciones a fin de contribuir no sólo a mejorar la seguridad interna, consolidar las instituciones del Estado y contribuir a la protección de los derechos humanos, sino también a apoyar progresivamente los programas de promoción del desarrollo que realizan las agencias de Naciones Unidas y los países donantes en Haití, incluyendo la continuación de las llamadas acciones de “impacto rápido” (*quick impact projects*). En ese sentido, CONCORDARON en que todas esas funciones son necesarias para consolidar un clima de estabilidad en Haití;
14. VALORARON la reincorporación y creciente participación de Haití en el marco del CARICOM;
15. REITERARON su solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas para que la Misión en Haití elabore indicadores relevantes y articulados para evaluar periódicamente los resultados de sus acciones y hacer posible, sobre esa base, un programa de evolución gradual de sus funciones;
16. RECONOCIERON Y APOYARON la destacada labor del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, Embajador Edmond Mulet, en las tareas asignadas a la MINUSTAH;
17. DESTACARON la importante labor realizada por la Organización de los Estados Americanos y su Secretario General, José Miguel Insulza, en apoyo al Gobierno de Haití para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, desarrollo de programas socio-económicos destinados a mejorar la calidad de vida del pueblo haitiano, promoción y defensa de los derechos humanos y fortalecimiento de las instituciones encargadas de establecer la seguridad pública;
18. HICIERON un llamado respetuoso a las autoridades y al pueblo de Haití para que, aprovechando la actual oportunidad que les ofrece el respaldo de la comunidad internacional, permanezcan en la vía de la reconciliación y el diálogo nacional y afiancen su voluntad política de consolidar el Estado de Derecho en el país. En ese contexto, el Mecanismo de concertación de países latinoamericanos para Haití invita a las autoridades del Gobierno y del parlamento haitianos a indicar las iniciativas que resulten más efectivas para apoyar el actual proceso de transición.
19. ACOGIERON con beneplácito el ofrecimiento del gobierno de Guatemala para ser sede del próximo encuentro del presente mecanismo durante el segundo semestre del año en curso, reunión que será copresidida por del Perú en su calidad de coordinador del “Grupo de Amigos de Haití” en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Lima, 12 de febrero de 2007.

**Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH (Agosto de 2007)**

FINAL 31/08/07  
13 :20 hrs.

**Comunicado  
Reunión mecanismo 2x9 en Guatemala**

Los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, países latinoamericanos contribuyentes de tropas a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití –MINUSTAH-; de los Representantes de alto nivel de Panamá, país miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con la presencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Haití, del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, la CARICOM y de la OEA; del Representante Especial del Secretario General designado en Haití, y del Representante Especial Adjunto Principal del Secretario General en Haití.

1. REAFIRMARON su respaldo al gobierno del Presidente René Prével por su determinación para enfrentar con vocación inclusiva y democrática, los retos que plantean la superación de los problemas de seguridad, reconstrucción institucional y recuperación socio-económica de Haití, persuadidos de que la responsabilidad primera y última en los esfuerzos por alcanzar la estabilización del país corresponden al pueblo haitiano y a sus dirigentes.

2.- EXPRESARON su convencimiento de que la sostenibilidad de los logros en los campos de seguridad, fortalecimiento institucional y desarrollo socio-económico de Haití hacen necesaria la permanencia de la MINUSTAH en el país hasta la consecución de tales objetivos. En este sentido, REITERARON su posición de que el mandato de la MINUSTAH debe ser de doce meses y conforme a los alcances contenidos en las resoluciones 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006) y 1743 (2007) del Consejo de Seguridad, que permiten que la Misión reoriente progresivamente sus prioridades en función a los cambios en las circunstancias en el país. MANIFESTARON su respaldo a la labor del Perú en el Consejo de Seguridad para coordinar la renovación del mandato de la Misión, y a Panamá por su pleno apoyo a estos objetivos.

3.- RATIFICARON su respaldo categórico a la labor desempeñada por la MINUSTAH en apoyo del gobierno y pueblo haitianos y MANIFESTARON su firme decisión de seguir contribuyendo, mediante su participación en la Misión, a la mejora de las condiciones de seguridad, respeto y promoción de los derechos humanos y al fortalecimiento institucional, pilares imprescindibles para afianzar la gobernabilidad democrática y recobrar las bases de un desarrollo económico sostenible, justo y equitativo.

4. RECONOCIERON la progresiva consolidación del gobierno y el buen desarrollo de los comicios del 29 de abril de 2007, que complementaron el proceso electoral de 2006. TOMARON NOTA no obstante que la situación política sigue siendo inestable y reconocieron la importancia que los actores políticos trabajen en la profundización del diálogo y consenso democrático.

5 EXPRESARON, a este respecto, su confianza de que las elecciones previstas para la renovación de un tercio del Senado, se celebren en el mismo espíritu cívico y democrático que prevaleció en las anteriores.

6. OBSERVARON con satisfacción que la labor conjunta de la Policía Nacional Haitiana y la MINUSTAH ha permitido progresos significativos en la situación de

FINAL 31/08/07

13 :20 hrs.

seguridad en áreas urbanas del país, en especial en Puerto Príncipe, anteriormente controladas por bandas armadas. DESTACARON que el éxito de dichas operaciones conjuntas representa un avance importante en el proceso de estabilización de Haití. Sin embargo, CONSTATARON que la situación de seguridad sigue siendo delicada.

7. MANIFESTARON su total apoyo a las autoridades haitianas en sus acciones dirigidas al reforzamiento del Estado de derecho y de sus instituciones, por lo que SALUDARON sus iniciativas de lucha contra la corrupción, el narcotráfico y la impunidad. RESPALDARON al gobierno a seguir adelante con el proceso de reforma de la PNH, así como del sistema de administración de justicia, incluido el sistema penitenciario, resaltando la necesidad de que sean adoptadas y entren en vigor cuanto antes las disposiciones legislativas previstas a ese efecto.

8. DESTACARON los esfuerzos del gobierno haitiano, con la estrecha colaboración de la MINUSTAH, para mejorar la capacidad de la PNH, a efectos de que se haga cargo de las responsabilidades de resguardo de la seguridad en el país, no obstante lo cual, CONSTATARON que esta institución se ve aún impedida de asumir de manera independiente objetivos y tareas claves en dicha área, razón por la cual, resulta imprescindible que la MINUSTAH continúe manteniendo su presencia para contribuir a la seguridad en el territorio haitiano.

9. COINCIDIERON en señalar que el escaso control del Estado en sus fronteras marítimas y terrestres es fuente de inseguridad, pone en peligro los avances logrados en los últimos tres años, limita la habilidad del gobierno para generar ingresos propios, y merma las posibilidades de un desarrollo económico sostenible. En ese sentido, DESTACARON la urgencia de ayudar al gobierno haitiano a reforzar su presencia en las fronteras terrestres y marítimas con miras a apoyar la campaña de lucha contra el narcotráfico, contrabando y tráfico de armas, y RECONOCIERON que es necesario, con tal fin, proporcionar la necesaria asistencia logística y material.

10. SUBRAYARON que la MINUSTAH debe reforzar sus capacidades para llevar a cabo aquellos aspectos de su mandato relacionados con el apoyo al fortalecimiento del aparato de Estado, a fin de poder acompañar debidamente el esfuerzo haitiano de consolidación institucional y de mejoramiento de la eficacia y calidad de la gestión pública.

11. DESTACARON el programa amplio de reducción de la violencia en la comunidad, en particular por la creación de la Sección de la Reducción de Violencia Comunitaria "RVC" implementado por MINUSTAH y basado en los tres pilares de la reinserción, sensibilización y apoyo institucional.

12. RESPALDARON la agilización de los procedimientos para la entrega de la ayuda a barrios de Puerto Príncipe cuyas poblaciones se encuentran en situación de extrema carencia y SEÑALARON la importancia de que, con el propósito de paliar a las enormes necesidades del país, la MINUSTAH siga ejecutando las acciones "de impacto rápido" (Quick Impact Projects-QIPs) en Haití.

13. RESALTARON que el desarrollo socio-económico de Haití requiere el apoyo sostenido de la comunidad internacional e INVITARON a la comunidad de donantes a que continúe aportando de manera sostenida e inmediata, a través de los mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación, establecidos a esos efectos y ALENTARON a la comunidad de donantes a reforzar la coordinación de sus actividades en el marco de los acuerdos de la Conferencia de Madrid, en particular la responsabilidad compartida con Haití para afrontar el reto de la eficacia de la ayuda. Dentro de este marco, tiene especial relevancia intensificar los esfuerzos para una

FINAL 31/08/07

13 :20 hrs.

efectiva coordinación entre la MINUSTAH, los donantes, lo que permitiría prosperar en materia de seguridad, consolidación democrática, el proceso de fortalecimiento institucional del Estado haitiano.

14. SALUDARON los esfuerzos desplegados por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el marco de la mejora de la gestión pública e INVITARON a dicha organización a hacer lo posible para finalizar la confección del Registro de Estado Civil haitiano. ALENTARON la continuidad y el apoyo mutuo entre la OEA y la ONU en materia de electoral, de seguridad y de Registro Civil. También SALUDARON la decisión del CARICOM de abrir una oficina de representación en Puerto Príncipe. Hicieron un llamado a los demás países latinoamericanos para que se incorporen a este esfuerzo regional en beneficio de Haití.

14 bis. CONOCIERON con interés la iniciativa de la OEA de dar apoyo técnico a los trabajos de la Comisión Mixta dominicano-haitiana

15. En momentos en que se vuelve a demostrar la gran vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales, los participantes EXPRESARON su solidaridad a los afectados por la reciente devastación causada por el Huracán Dean y SE DEMOSTRARON dispuestos a participar en esfuerzos de socorro y rehabilitación para los hermanos haitianos.

16. FELICITARON el espíritu de confianza y de cooperación con el que los componentes latinoamericanos de la MINUSTAH desempeñan sus labores y el liderazgo ejercido por los jefes militares y civiles durante una etapa particularmente crucial y REAFIRMARON su disposición a seguir trabajando estrechamente con el Alto Mando de la MINUSTAH en beneficio de la estabilización de Haití.

17. AGRADECIERON a los Embajadores Juan Gabriel Valdés y Edmond Mulet por su labor al frente de la MINUSTAH y desearon suerte a este último en el desempeño de su nuevo puesto como Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y EXPRESARON su complacencia por la designación del Señor Hédi Annabi como Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití.

18. AGRADECIERON la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Haití y su participación en la reunión, en demostración clara del apoyo que el gobierno haitiano concede a la actuación de los países de la región en los esfuerzos para la estabilización y desarrollo del Haití.

19. EXPRESARON SU AGRADECIMIENTO al Gobierno y a la ciudadanía de Guatemala por la cálida hospitalidad que les brindaron durante la celebración de esta Reunión del Mecanismo 2x9.

**Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y Ministerios  
Defensa de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH  
(agosto de 2008)**



REUNIÓN DEL GRUPO CONSULTIVO 2X9 SOBRE HAITÍ



**REUNION DE VICECANCILLERES Y VICEMINISTROS DE DEFENSA**

**DEL MECANISMO "2 X 9" SOBRE HAITÍ**

**MONTEVIDEO, URUGUAY, 29 DE AGOSTO DE 2008**

**COMUNICADO CONJUNTO**

Durante el día 29 de agosto de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, la reunión de los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay en su calidad de países latinoamericanos contribuyentes de tropas a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Asimismo, se hicieron presentes representantes del Gobierno de Haití Patrick Ellie, titular de la Comisión Presidencial sobre Seguridad, de los dos actuales países latinoamericanos miembros del Consejo de Seguridad (Costa Rica y Panamá), así como de México y Colombia en calidad de observador, el Representante Especial Adjunto del Secretario General de la ONU en Haití Luiz Carlos Da Costa, así como el Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos, Dante Caputo.

Los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa del Mecanismo "2 x 9"

1. Reafirmaron su respaldo al Gobierno del Presidente René Préval por su determinación para enfrentar con vocación inclusiva y democrática los desafíos que plantean los problemas de seguridad, reconstrucción institucional y recuperación socioeconómica de Haití.
2. Saludaron el nombramiento de Michele Pierre - Louis como nueva Primera Ministra e instaron a todas las fuerzas políticas a materializar a la mayor brevedad posible la formación del nuevo Gobierno, a fin de que continúen las tareas de gestión estatal que permitan, con el respaldo de la comunidad internacional, profundizar el proceso de estabilización interna, consolidar los importantes progresos registrados durante los últimos años y seguir trabajando en la identificación de soluciones perdurables a los apremiantes problemas que aún enfrenta el pueblo de Haití.  
Alentaron a continuar favoreciendo el diálogo y la construcción de un amplio consenso democrático que incluya a las fuerzas productivas de la Nación.
3. Expresaron su convencimiento que la sostenibilidad de los logros en materia de seguridad, fortalecimiento institucional y desarrollo socioeconómico de Haití corresponde primordialmente al Gobierno y pueblo haitiano, en esta etapa con el apoyo de la MINUSTAH. En tal sentido, reiteraron su postura que el mandato se renueve por doce meses y manifestaron que, de conformidad con los alcances reflejados en las resoluciones del Consejo de Seguridad 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006), 1743 (2007) y 1780 (2007), la MINUSTAH deberá orientar progresivamente sus prioridades en la medida que evolucione la situación en el país.

Propusieron que debería favorecerse una más amplia participación de MINUSTAH en actividades de fortalecimiento de las instituciones y de la infraestructura productiva del país. Manifestaron su respaldo a la labor de Perú en la coordinación del Grupo de Amigos de Haití del Consejo de Seguridad para la renovación del mandato de la Misión, así como a Costa Rica y Panamá por su pleno apoyo a ese objetivo.

4. Constataron que los avances en materia de fortalecimiento institucional y gestión pública deberían seguir siendo profundizados de manera significativa. Al respecto, invitaron a las autoridades haitianas a perseverar en la adopción de las medidas necesarias para lograr un normal y eficiente funcionamiento de las instituciones públicas a la mayor brevedad.

5. Reafirmaron su total respaldo a la labor llevada a cabo por la MINUSTAH en apoyo del pueblo y gobierno haitiano, a la vez que manifestaron su firme decisión de continuar contribuyendo a mejorar las condiciones de seguridad, la protección y promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones, pilares imprescindibles para afianzar la gobernabilidad democrática en el país y para sentar las bases de un desarrollo económico sostenible, justo y equitativo. Alentaron a los países participantes del Mecanismo a considerar el incremento de la participación de personal femenino en los Contingentes Nacionales que integran la MINUSTAH. Alentaron asimismo a adoptar iniciativas en el marco de la MINUSTAH tendientes al desarrollo socioeconómico, como la anunciada por las Repúblicas del Perú y Argentina para establecer una compañía combinada de ingenieros militares destinada a brindar al pueblo haitiano un mayor acceso al agua potable y a la mejora de la infraestructura vial.

6. Observaron con satisfacción la aprobación de la nueva ley electoral y expresaron su deseo de que las elecciones previstas para la renovación de un tercio del Senado, se celebren lo antes posible.

7. Destacaron que la labor conjunta de la Policía Nacional Haitiana y la MINUSTAH ha contribuido significativamente a estabilizar la seguridad en las áreas urbanas del país, en especial en Puerto Príncipe, aunque constataron con preocupación que la situación de seguridad aún sigue siendo delicada en algunas zonas del país.

8. Manifestaron el total apoyo a las autoridades haitianas en sus acciones dirigidas al reforzamiento del Estado de derecho y de sus instituciones, por lo que reiteraron el apoyo a sus iniciativas de lucha contra la corrupción, el narcotráfico y la impunidad. Saludaron los progresos en materia de reforma del sistema de justicia, en particular la adopción de las disposiciones legislativas previstas a este efecto, e instaron a las autoridades haitianas a trabajar armónicamente unidas en lo relativo a la reforma de todo el Poder Judicial, de la Policía Nacional Haitiana y del sistema penitenciario.

9. Subrayaron los esfuerzos desplegados por el gobierno haitiano, en estrecha colaboración con la MINUSTAH, para fortalecer la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana en su tarea de protección a la población. En tal sentido, instaron a los países donantes a incrementar

su apoyo a la Policía Nacional Haitiana a través de la facilitación y prestación de equipos adecuados y de sistemas de entrenamientos especializados.

10. Acogieron con beneplácito los esfuerzos conjuntos de las autoridades haitianas y la MINUSTAH en el control de las fronteras terrestres haitianas. Al mismo tiempo coincidieron en señalar los escasos avances logrados en el control de las fronteras marítimas. En tal sentido, saludaron y agradecieron la contribución del gobierno uruguayo con el envío del avión de reconocimiento y del comienzo del despliegue de 16 lanchas patrulleras en Haití, con el objetivo de apoyar la estrategia de gestión integrada de las fronteras haitianas, fortalecer la seguridad fronteriza en el país y consecuentemente reducir el tráfico ilícito de personas y armas, contrabando y narcotráfico y aumentar los ingresos y recaudación fiscal, que se traduzca en una mejoría palpable para la población haitiana.

11. Subrayaron la necesidad de que la MINUSTAH continúe reforzando sus capacidades para llevar a cabo los aspectos de su mandato relacionados con el apoyo al fortalecimiento del aparato del Estado. Instaron a las autoridades haitianas a hacer el máximo uso posible de dichas capacidades en pos de la consolidación institucional y de mejoramiento de la eficacia, transparencia y calidad de la gestión pública.

12. Respaldaron el apoyo prestado por la MINUSTAH al Estado haitiano en pos de la reducción de la violencia comunitaria, en particular los proyectos de uso intensivo de mano de obra llevados a cabo por la MINUSTAH.

13. Resaltaron que, si bien la crisis alimentaria y energética es un desafío global, sus efectos en Haití son particularmente graves y pueden poner en peligro gran parte de los progresos logrados en los últimos años. Expresaron su preocupación ante el hecho de que dichas crisis han sido utilizadas por actores con pretensiones de desestabilizar el país.

14. Manifestaron la importancia de continuar apoyando las actividades de la MINUSTAH tendientes a la ejecución de proyectos de efecto rápido ("*Quick Impact Projects*") como mecanismo de ágil respuesta frente a las necesidades básicas del país.

15. Resaltaron que el desarrollo socioeconómico de Haití y por ende la estabilidad del país requieren de la cooperación sostenida de la comunidad internacional, por lo que instaron una vez más a los donantes a incrementar su apoyo al país a través de los mecanismos bilaterales, regionales o multilaterales establecidos a tales efectos. Asimismo, abogaron por una efectiva coordinación entre el gobierno haitiano, la MINUSTAH y los donantes que permita gestionar adecuadamente la cooperación en el país.

16. Expresaron su beneplácito por la labor desplegada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en particular su apoyo en el proceso de mejoramiento de la gestión pública en Haití y en la confección de un Registro de Estado Civil haitiano. Asimismo, alentaron a la continuidad y apoyo mutuo de la OEA y Naciones Unidas en materia electoral, seguridad y

17. Manifestaron su respaldo a la recientemente anunciada visita del Consejo de Seguridad a Haití, la que permitirá efectuar una constatación directa de las necesidades más apremiantes que enfrenta el país. Igualmente señalaron la conveniencia que representantes del Mecanismo 2 x 9 acompañen dicha visita.

18. Felicitaron el espíritu de cooperación y solidaridad de los contingentes latinoamericanos de la MINUSTAH en su tarea de estabilizar al país y sentar las bases de su recuperación política, económica y social, a la vez que volvieron a reafirmar su compromiso con el pueblo, gobierno haitiano y con la Misión de Estabilización.

19. Manifestaron el interés en que otros países latinoamericanos se incorporen a la MINUSTAH, reflejando el deseo de cooperar para el desarrollo y estabilidad de Haití.

20. Expresaron su reconocimiento por la labor desempeñada por el Representante Especial del Secretario General en Haití Señor Hédi Annabi y por su contribución a los trabajos del presente mecanismo de coordinación.

21. Aceptaron por aclamación el ofrecimiento de la República del Paraguay para ser sede de la próxima reunión del Mecanismo 2 x 9.-

22. Agradecieron al pueblo y gobierno de la República Oriental del Uruguay por la hospitalidad brindada durante la celebración de la Reunión.

23. Encomendaron al Gobierno del Uruguay la tarea de transmitir las consideraciones de los Miembros del Mecanismo al Gobierno de Haití, a las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad y del Secretario General de la Organización. En particular, los siguientes conceptos:

I. Consideramos que a la fecha la MINUSTAH ha logrado significativos avances en su misión central de propiciar el reestablecimiento de la estabilidad y de alcanzar un entorno de seguridad; como correlato de lo cual, entre otras cosas, a diferencia de cuatro años atrás, el Estado haitiano, a través de un gobierno democrático emanado de elecciones libres constatadas por la comunidad internacional, ejerce total presencia en el territorio nacional.

II. Concluimos que el mandato de la MINUSTAH de propiciar la estabilidad en materia de seguridad está avanzando en gran medida por las acciones específicas de capacitación, apoyo y fortalecimiento a las instituciones nacionales de seguridad. Es por ello que creemos que la misión de la comunidad internacional debe contemplar una nueva etapa, donde el énfasis sea contribuir al fortalecimiento de las instituciones del Estado, el logro de progresos sustanciales en materia de desarrollo social y económico, servicios básicos, administración de justicia e infraestructura.

III. Las condiciones de seguridad son esenciales para avanzar en estos objetivos, pero también es necesario comprender que, sin un real fortalecimiento del Estado Haitiano, una



dinámica de concertación política y un umbral básico de desarrollo humano, no va a haber una definitiva superación de las condiciones que hicieron necesaria la acción de Naciones Unidas.

IV. Consideramos que se debe mantener y profundizar el compromiso a mediano y largo plazo de la comunidad internacional, en términos políticos, financieros y de presencia en el terreno. Para ello, es imprescindible que las Naciones Unidas instrumenten un necesario y efectivo esquema de coordinación de las donaciones y la cooperación internacional destinada a Haití y al mismo tiempo reforzar las capacidades del gobierno haitiano para que pueda orientar dicha coordinación en función de las prioridades del país de modo de maximizar la contribución de las agencias del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales de ayuda financiera y de asistencia y de los países donantes y amigos. Celebramos que el Gobierno de Haití haya aprobado el "Documento Estratégico Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza" y el "Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y de Desarrollo de Haití".

V. Los logros iniciales de la MINUSTAH requieren de una continuada cooperación de la comunidad internacional para alcanzar un entorno propicio al desarrollo socioeconómico.

En consecuencia, esperamos que estas consideraciones formen parte del próximo mandato de Naciones Unidas para la Misión en Haití, así como que sean tenidas en cuenta por los países y organizaciones dispuestas a cooperar con el gobierno y pueblo haitiano.

## OTROS DOCUMENTOS

### *ANEXO VIII*

#### **Declaración de los Ministros de Defensa en Haití (Puerto Príncipe, 4 de septiembre de 2007)**

Reunidos en la ciudad de Puerto Príncipe, a cuatro días del mes de septiembre del 2007, los Ministros y Viceministros de Defensa, y representantes de los Gobiernos de, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, declaramos:

1. Agradecemos al Presidente de la República de Haití, Excelentísimo Sr. René Préval, al Sr. Primer Ministro Jacques Alexis, al Gobierno y al pueblo haitiano, por su gentil hospitalidad y el apoyo brindado para llevar a cabo esta reunión.
2. Respaldamos la prolongación del Mandato de la MINUSTAH en los términos solicitados por el Secretario General de la ONU, hasta que el gobierno democrático de Haití considere logrado el cumplimiento de los objetivos que la misión de estabilización se ha propuesto. De este modo, hacemos un llamado a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a reafirmar la disposición de apoyar el proceso que encabeza el Presidente René Préval y su Gobierno, en la búsqueda de establecer las condiciones de estabilidad y seguridad que permitan el desarrollo social y económico del pueblo haitiano.
3. Destacamos la labor y las conclusiones de la Reunión del Mecanismo Dos por Nueve celebrada en Guatemala el 31 de Agosto pasado, dirigidas a consolidar el apoyo de nuestros países a favor de la seguridad, estabilización y recuperación económica de Haití.
4. Recibimos con beneplácito el apoyo del Secretario General de la Organización de Estado Americanos, a la labor que están desarrollando nuestros países en el cuadro de MINUSTAH, para colaborar en la recomposición social y el fortalecimiento de la democracia en Haití.
5. Respaldamos los esfuerzos que realiza el Gobierno haitiano para impulsar la Reforma del Sistema Judicial, la Reforma Fiscal y la lucha contra el flagelo de la corrupción.
6. Celebramos la invitación que el Grupo de Río ha extendido al Gobierno de Haití para ser miembro de ese foro de consulta y

concertación política, con el fin de participar más activamente en las reuniones de cooperación y colaboración de los países de la región. Esta participación de Haití, la entendemos como una señal profunda de normalización democrática y legitimidad de sus instituciones de Estado.

7. Concordamos en continuar y perfeccionar los mecanismos adecuados para actuar de manera coordinada y así apoyar el decidido proceso de Reforma y fortalecimiento institucional de la PNH impulsado por el Gobierno haitiano, con énfasis en la formación profesional de sus efectivos, con el firme propósito de respaldar el plan de control de fronteras terrestres, marítimas y espacios aéreos.
8. Haremos los mayores esfuerzos para promover dentro de las normas de Naciones Unidas y con el acuerdo del Gobierno haitiano un proceso de reconversión de las unidades que constituyen las fuerzas militares incorporadas a la MINUSTAH, con el fundamento de incluir paulatinamente elementos con capacidad dual, de acuerdo a las posibilidades de cada país que componen la misión y de impulsar obras de infraestructura y de desarrollo económico.
9. Los Ministros de Defensa de América Latina con contingentes en la MINUSTAH que hemos participado en este encuentro, mantenemos el firme compromiso y la voluntad política de continuar trabajando coordinadamente junto al Gobierno haitiano, la ONU, la OEA y la comunidad internacional, para brindar cooperación en materia de seguridad, de desarrollo social e institucional.
10. Finalmente expresamos nuestro apoyo para intensificar esfuerzos de efectiva coordinación en materia de cooperación y nos congratulamos de la iniciativa del Gobierno Argentino para llevar a cabo una reunión a tal efecto en Buenos Aires, en octubre del 2007. Para tal encuentro propiciamos la activa participación del Gobierno de Haití y los organismos internacionales vinculados al proceso de estabilización y de recuperación económica y social de Haití.

**Acta de Instalación del Grupo de Trabajo de Coordinación para la Cooperación Latinoamericana con la Policía Nacional de Haití (Puerto Príncipe, 2 de febrero de 2009)**

En Puerto Príncipe a 02 de Febrero de 2009, con la presencia de la Primer Ministro Michèle Duvivier Pierre-Louis, del Ministro de Defensa Nacional de Chile, José Goñi Carrasco, del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, Aníbal Domingo Fernández, del Secretario de Seguridad de Haití, Eucher-Luc Joseph, de los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, de altos representantes de la MINUSTAH, de la OEA, y de la Subsecretaria de Carabineros de Chile, Javiera Blanco, tuvo lugar la constitución del Grupo de Trabajo Técnico para la elaboración de un Plan de Acción que coordinará el apoyo latinoamericano al fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de Haití.

Los participantes manifestaron que la instalación del Grupo de Trabajo constituye la materialización de los acuerdos generados en la Jornada de Coordinación para la Cooperación Policial con Haití que se llevó a cabo el 15 de diciembre en Santiago de Chile, contó con la participación de los países latinoamericanos que participan con personal policial en la Misión de Naciones Unidas, y con la presencia de Costa Rica, en calidad de Representante latinoamericano en el Consejo de Seguridad, el Director de Asuntos Políticos y de Planificación de la MINUSTAH; del Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA.; y del Secretario de Seguridad de Haití.

Asimismo, agradecieron a las autoridades haitianas, especialmente al Presidente Rene Préval y a la Primera Ministra Michelle Pierre Louis, la acogida brindada para la realización de esta reunión y felicitaron a las autoridades y al pueblo haitiano por los avances obtenidos en la estabilización del país, pese a las dificultades vividas a consecuencias de los huracanes que azotaron al país en el mes de septiembre así como los problemas sociales provocados por el encarecimiento del precio de los alimentos. Del mismo modo expresaron preocupación por los graves efectos que la crisis económica internacional está provocando en los hogares haitianos.

Los países participantes reafirmaron el compromiso regional con el apoyo al Gobierno de Haití y particularmente con el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional Haitiana y se comprometieron a coordinar sus esfuerzos de cooperación con el Plan de Reforma de la PNH en los ámbitos de infraestructura, gestión institucional, recursos logísticos, formación y capacitación.

Los países participantes acordaron:

1. Que en representación de los países latinoamericanos participantes en la MINUSTAH-UNPOL, el Grupo de Trabajo coordine la oferta de cooperación policial con la PNH.
2. Que el Grupo de Trabajo quede integrado por representantes de los gobiernos de Haití, Argentina, Brasil, Chile y representantes de la OEA y de la MINUSTAH, quedando abierto al aporte de los demás países del Mecanismo de Concertación Política Latinoamericano para Haití.
3. Que en el marco del Plan de Reforma de la PNH impulsado por el Gobierno, el Grupo de Trabajo elabore un diagnóstico de la situación policial y un Plan de Acción que coordine la oferta de cooperación, potenciando los recursos disponibles en materia de formación, capacitación y especialización policial.
4. Que en el marco del Plan de Reforma de la PNH el Grupo de Trabajo Técnico genere una propuesta de plan de carrera para los agentes y oficiales de la PNH en conjunto con las autoridades haitianas y de acuerdo a las necesidades expresadas por éstas.
5. Que sobre la base del perfil profesional definido en el plan de Reforma, se trabaje en la estructuración de una malla curricular única, en la perspectiva de fortalecer la Academia Nacional de Policía.
6. Que, para tales efectos los Gobiernos de Argentina, Brasil y Chile se comprometen a enviar instructores a la Academia de Policía, principalmente del Cuerpo de Carabineros de Chile y de la Gendarmería Nacional Argentina.
7. Que el Plan de Acción sea acompañado de un análisis de los recursos necesarios para su implementación.
8. Que la presente iniciativa constituya un aporte para el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
9. Que la Secretaría Técnica del presente grupo de trabajo, será asumida inicialmente por el representante permanente de la OEA en Haití.
10. Los países presentes reiteraron que la próxima reunión se realizará en Argentina en el mes de agosto.

**Mensaje del Señor Luiz Carlos da Costa, Representante Adjunto Principal del Secretario General y Jefe Adjunto de la MINUSTAH (02 de febrero de 2009)**

**PAPD/02 February 2009**

**INSTALACIÓN DEL GRUPO DE APOYO LATINOAMERICANO  
A LA POLICIA NACIONAL DE HAITI (PNH) EN EL MARCO DEL GRUPO  
CONSULTIVO 2X9 SOBRE HAITÍ**

‘Refrigerio de trabajo’ durante la visita del Ministro de la Defensa de Chile  
Port-au-Prince, Christopher Hotel (Poolside Conference)  
02 de febrero de 2009, 17:30-18:45

**BACKGROUND**

- The “2x9 Mechanism” was launched by Argentina, Brazil, Chile and Uruguay, the fourth largest Latin-American Troops Contributing Countries (TCC) to MINUSTAH, as a consultative working group aimed at coordinating their support. After the first meeting as “2x4”, the Mechanism expanded to Ecuador, Guatemala and Peru. The Group of “2x7” met in Chile in 2005 and in Argentina in January and August 2006. It reached its current composition in 2007 with the incorporation of Bolivia and Paraguay. The “2x9 Mechanism” met in Lima in February 2007 and in Guatemala in August 2007. In addition to the TCC, representatives of Panama and Mexico (as Latin-American outgoing and incoming members of the Security Council respectively) as well as representatives of OAS, CARICOM, AEC and Colombia were also invited to the latest official meeting in Montevideo, Uruguay on 29 August 2008.
- On 15 December 2008, in Santiago de Chile, MINUSTAH (PAPD and UNPOL) participated in a specific 2x9 meeting on cooperation with the Haitian National Police (HNP). The main objective of the meeting, coordinated by “Secretaría de Carabineros de Chile” as part of the Ministry of Defense, was to discuss assistance to the HNP and consider ways of improving the assistance from the 2x9 mechanism. The meeting was held at the Ministry of Foreign Affairs building, with Haitian Authorities (specifically, the Secretary for Public Security) and different stakeholders from Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Guatemala, Peru, and Uruguay (Bolivia and Paraguay could not attend). Canada, Colombia, Costa Rica, Mexico and OAS are not TCCs and participated as guests. Chile’s delegation included representatives from the

Ministries of Defense (Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones) and Foreign Affairs. Mr. José Goñi Carrasco, Minister of Defense, as well as the Vice-Minister of Foreign Affairs, reiterated the long term commitment of the Government of Chile to cooperate firmly with Haiti via DPKO and MINUSTAH.

- The current visit of the Defense Minister from Chile, accompanied by the Justice Minister from Argentina, stems directly from the 15 December event in Santiago and aims at giving follow up to the decision, taken in that occasion, to establish a working group to improve the support of 2x9 countries to the HNP through MINUSTAH. Argentina, Brazil, Mexico and the OAS also participate in the present working session. On 02 February, the Prime Minister and the Justice Minister of Haiti signed a joint declaration with the Latin-American countries formally establishing the Latin-American group for the coordination of the cooperation with the HNP.

### **PALABRAS DE APERTURA**

Excelentísimo Ministro de Defensa de Chile,  
Excelentísimo Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina,  
Honorable Parlamentarios de Chile,  
Excelentísimos Embajadores de Chile, Brasil, Argentina y México,  
Representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA),  
Distinguidos miembros de las delegaciones.

1. Quisiera darle una cordial bienvenida, en nombre del Sr. Hédi Annabi, Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), a los Excelentísimos Ministros de la Defensa de Chile y de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, así como a sus distinguidas delegaciones, y a los Honorables representantes parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados de Chile. El Sr. Annabi se encuentra fuera del país, con lo que me honro representarlo e inicio estas palabras expresándoles a todos quienes nos visitan, pero también a los varios Embajadores que nos acompañan hoy, mi más profundo agradecimiento por el compromiso y el respaldo de sus países y organizaciones, al trabajo de la MINUSTAH, en apoyo a las autoridades y población de Haití.

2. Durante los últimos cuatro años y hasta principios del 2008, con el fuerte apoyo de la MINUSTAH y de la comunidad internacional, el proceso de estabilización en Haití obtuvo logros importantes, como son: alcanzar un nivel de seguridad, que aunque frágil, ha permitido restablecer confianza en la ciudadanía; un gobierno democráticamente electo fue instalado, y un nuevo nivel de cooperación política comenzó a tomar forma. A ello, hay que agregarle los cimientos de un amplio programa de fortalecimiento institucional, particularmente en el área de Estado de Derecho, dentro del cual se enmarca el plan de reforma de la Policía Nacional Haitiana (PNH).
3. El año 2008 ha sido extremadamente difícil para el país y para nuestro trabajo. En Abril pasado, la situación política e institucional de Haití se vio afectada duramente por las manifestaciones violentas que resultaron en la caída del gobierno del Primer Ministro Alexis. La crisis político-institucional que siguió duró más de cuatro meses y provocó una parálisis virtual de la acción gubernamental.
4. Entre agosto y septiembre, el país fue azotado por una serie de cuatro huracanes que provocaron un retroceso importante en la situación socio-económica del país, afectaron profundamente su cuadro macroeconómico y sus perspectivas de crecimiento.
5. La situación actual constituye un parte-aguas para el país. Estamos convencidos que Haití podría salir de un ciclo estéril de violencia, inestabilidad y sufrimiento para entrar en un círculo virtuoso de desarrollo y consolidación de la paz. Sin embargo, esta ventana de oportunidades no va a durar para siempre y es esencial que se aproveche cuanto antes la cooperación y ayuda a las instituciones del Estado y así evitar retrocesos que podrían hundir de nuevo al país. La presencia de los componentes militares y policiales de la Misión es crítica para mantener el nivel de calma necesario para el avance del proceso de estabilización.
6. Nuestra preocupación, como misión y como Naciones Unidas, se centra en los aspectos socio-económico porque vemos como algo urgente que hayan mayores resultados concretos en mejorar las condiciones de vida de los haitianos.



7. La MINUSTAH está trabajando activamente con el sistema de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y el resto de la comunidad internacional en esta dirección. De no darse un avance tangible, los importantes logros en estabilidad y seguridad obtenidos podrían ser dramáticamente comprometidos.
8. Enfoquémonos por un momento en lo que el país ha logrado en materia de seguridad ciudadana, en particular a través de la acción policial, con el apoyo de la MINUSTAH y de sus países.
9. La Policía Nacional Haitiana (PNH) ha seguido con el proceso de reclutamiento y entrenamiento de sus efectivos, y a la fecha cuenta con más de 8,500 agentes, de un total previsto de 14,000 policías para el 2011 -- que es la cantidad que se requiere como mínimo para realizar las tareas básicas de policía en Haití. Para finales de este mes (febrero de 2009), el número de efectivos va a superar los 9,000. Las capacidades de administración y gerencia están siendo fortalecidas también. Entre tanto, las autoridades haitianas están avanzando en su reflexión sobre la estructura general de seguridad para el país. Paralelamente, hemos observado un aumento en la confianza de la población hacia la PNH.
10. Es también motivo de esperanza el hecho que desde abril de 2008 no se hayan registrado incidentes importantes y que el número de secuestros haya bajado significativamente. Sin embargo, la crisis de abril ha sido un recordatorio de la fragilidad del proceso.
11. Estamos muy agradecidos con Argentina, Brasil y Chile por el envío de fuerzas de policía y las oportunidades de entrenamiento y formación a la policía haitiana para entrenarse y formarse en sus respectivos países. Estas iniciativas son indispensables para que las autoridades haitianas asuman gradualmente sus responsabilidades funcionales y geográficas, de acuerdo con sus capacidades y las amenazas enfrentadas. Es la única manera de reducir su dependencia de tropas foráneas.
12. En este momento, a todas luces, la PNH no puede por si sola proveer la estabilidad que se requiere en el país. Solo puede ser efectiva como parte de un sistema funcional que garantice el Estado de Derecho. Por

eso, simultáneamente, la Misión apoya al Estado Haitiano en sus esfuerzos por reformar el sistema judicial y penal. Sin embargo, el sistema judicial y penal siguen siendo muy débiles y mucho queda por hacer para asegurar que éstos puedan tener un nivel básico de efectividad. Trabajamos arduamente en todos esos frentes, acentuando la coherencia y los resultados de las reformas en curso.

13. Las decisiones tomadas en Santiago de Chile el 15 de diciembre pasado van exactamente en esta dirección: el desarrollo de la PNH, que se inscribe en el marco del Plan de Reforma de la misma, es un elemento esencial del proceso de transición, y lo será aún más durante los próximos meses debido a las tensiones relacionadas con el proceso electoral y – posiblemente – con el proceso de reforma constitucional.
14. En este contexto, me permito reiterar nuestra solicitud para que los países latinoamericanos reafirmen una vez más su solidaridad y compromiso para con Haití, manteniendo su invaluable apoyo político y contribución en materia de personal y recursos a las distintas componentes de la MINUSTAH, así como indicado en el Informe del Secretario General y en principio hasta 2011. Trabajando juntos con nuestros socios haitianos, estoy convencido que podemos ayudar a Haití seguir avanzando por el buen camino.
15. Excelentísimas Señoras y Señores, por su atención, muchas gracias. Dejo la palabra a mis colegas Gerard Le Chevallier, Jefe de la División de Asuntos Políticos y Planificación de la Misión, seguido por el Sr. Daniel Rodríguez, de la Sección de Análisis y por último, el Sr. Richard Warren, Comisario Adjunto de la UNPOL.

#### **PALABRAS DE CLAUSURA DEL SR. DA COSTA**

16. Permítanme cerrar esta importante sesión de trabajo, recordando el importante papel fundamental que tiene la PNH en el proceso de estabilización de Haití. Frente a los retos de este año y los venideros, continuar y mejorar la cooperación y el apoyo a la PNH de parte de los países latinoamericanos, a través de la MINUSTAH, es un imperativo.

17. Quiero una vez mas reconocer su valioso apoyo y hacerles un llamado para que el Grupo Latinoamericano de Apoyo a la PNH se distinga como un instrumento de ayuda concreta, bien coordinada y efectiva.
18. Como es de su conocimiento, recién se ha terminado una evaluación por nuestra sede del trabajo de la UNPOL en apoyo a la PNH. La Misión lo está analizando para identificar las medidas a tomar e implementar sus recomendaciones.
19. Quisiera nuevamente reconocer el aporte del Mecanismo 2 x 9 y agradecerles, en nombre de Naciones Unidas, su presencia así como el compromiso de sus países como expresión extraordinaria de la solidaridad latinoamericana y del compromiso de la región hacia la paz y la democracia.

Excelentísimos Señoras y Señores, por su atención, muchas gracias.

**ANEXO XI****Países componentes de la MINUSTAH y Cantidad de Efectivos que aportan****1. A septiembre de 2007**

<b>PAISES</b>	<b>MILITARES</b>	<b>POLICIAS</b>	<b>TOTALES</b>
NEPAL	1.109	146	1.255
BRASIL	1.213	04	1.217
URUGUAY	1.148	04	1.152
JORDANIA	755	292	1.047
SRI LANKA	960	33	993
ARGENTINA	562	04	566
<b>CHILE</b>	<b>501</b>	<b>13</b>	<b>514</b>
PAKISTÁN	01	249	250
BOLIVIA	217	-	217
PERÚ	210	-	210
FILIPINAS	157	13	170
CHINA	-	134	134
SENEGAL	-	131	131
NIGERIA	-	131	131
GUATEMALA	119	-	119
FRANCIA	02	74	76
NÍGER	-	76	76
ECUADOR	67	-	67
CANADÁ	04	62	66
MALÍ	-	60	60
ESTADOS UNIDOS	03	50	53
BENIN	-	52	52
ESPAÑA	-	39	39
EGIPTO	-	35	35
GUINEA	-	34	34

PARAGUAY	31	-	31
BURKINA FASO	-	28	28
CAMERÚN	-	27	27
RUMANIA	-	25	25
TURQUÍA	-	20	20
TOGO	-	11	11
RUANDA	-	11	11
GRANADA	-	03	03
RUSIA	-	03	03
CROACIA	03	-	03
EL SALVADOR	-	02	02
COLOMBIA	-	02	02
CONGO	-	02	02
REP. CENTROAFRICANA	-	01	01
CHAD	-	01	01
ISLAS MAURICIO	-	01	01
MADAGASCAR	-	01	01
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7.062</b>	<b>1.774</b>	<b>8.836</b>

## 2. A marzo de 2008 (Fuente - ONU)

Las fuerzas militares desplegadas en la MINUSTAH, a fines de marzo de 2008, ascienden a 7.065 personas, de las cuales 4.064 (57,52%) son de países latinoamericanos, como sigue:

PAÍS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Argentina	561	13,8
Bolivia	218	5,36
Brasil	1.213	29,84
Chile	499	12,27
Ecuador	67	1,64
Guatemala	119	2,92
Paraguay	31	0,76
Perú	210	5,16
Uruguay	1.146	28,19
Total	4.064	100 %

\* \* \* \* \*