

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

**Cooperación, Integración
y Seguridad Regional**

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití

Elsa Llenderozas*

Introducción

Que las instituciones internacionales tienen una importancia creciente en las relaciones entre los Estados y que éstos persiguen cada vez más sus intereses por medio de la participación en aquellas, son preceptos aceptados por amplios sectores académicos. De igual modo, se sostiene que el poder ya no se define únicamente en términos militares o económicos sino también mediante la capacidad de hacer valer en el exterior la influencia política y cultural (Tulchin y Espach, 2004). Para los países latinoamericanos, que tienen poco poder en sentido “realista”, la participación en las instituciones internacionales difunde el poder, proporciona un espacio para la negociación y permite aumentar su influencia en el proceso de construcción de valores y reglas internacionales. Según Tulchin y Espach, una perspectiva institucionalista es más apropiada para evaluar el comportamiento internacional de los países latinoamericanos porque en un sistema cada vez más institucionalizado, la influencia internacional de una nación se encuentra parcialmente determinada por la naturaleza y la extensión de su implicación en ése contexto. La influencia de muchos países medianos, desproporcionada si se toma en cuenta su “poder duro” (militar y económico), es el resultado de la legitimidad que se han ganado por medio de la participación activa e incluso el lide-

* Universidad de Buenos Aires.

razgo en diversas instituciones e iniciativas internacionales, “poder blando” (Nye, 1991).

En los casos de nuestro interés, Argentina, Brasil y Chile han demostrado un firme compromiso político frente a la crisis en Haití, encabezando una intervención sudamericana bajo el mandato de Naciones Unidas. Pero también aspiran a alcanzar mayor reconocimiento y legitimidad internacional, que dependerá, en parte, de los resultados obtenidos en la misión. Precisamente, para garantizar el éxito decidieron cooperar de manera más activa en mecanismos multilaterales *ad hoc* creados por ellos mismos. Pero al mismo tiempo, ellos también tienen una agenda subregional compleja, con diversas amenazas transnacionales a su seguridad, entre ellas el terrorismo, para la cual existen mecanismos más formales e institucionalizados de cooperación, que por el contrario muestran un menor dinamismo. En este trabajo, se intentará comparar los esquemas de cooperación que existen para el caso de Haití, con los mecanismos que funcionan para temas transnacionales como el terrorismo. Se buscará explicar a qué nivel institucional opera esa cooperación, qué papel tienen las instituciones internacionales y qué limitaciones encuentran para su desarrollo. Finalmente se elaborarán algunas conclusiones en base al análisis comparado.

Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití

En el 2004, los sucesos en Haití generaron preocupación en la comunidad internacional, y en particular en los países latinoamericanos, que rápidamente se comprometieron frente a los problemas políticos, sociales y económicos que aquejaban a ese país. Desde el principio, la situación en Haití y la organización de la misión de paz (MINUSTAH) intensificaron la comunicación entre los presidentes del Cono Sur. Al momento del derrumbe político haitiano, hubo consultas entre los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile, con el objetivo de coordinar una respuesta a la crisis. Los contactos se agilizaron también a nivel ministerial, entre los cancilleres y los ministros de defensa. Incluso existió una reunión en Buenos Aires en la que participaron los ministros de defensa de Argentina,

Brasil y Chile (mayo de 2004), donde se intercambió información sobre la situación haitiana y se analizaron detalles de la futura participación conjunta. Previamente, tanto el Ministro de Defensa de Argentina, José Pampuro, como la Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet, habían concurrido a Brasilia para efectuar reuniones bilaterales que trataron el tema Haití. Al poco tiempo que se desplegaron las tropas en MINUSTAH, los ministros de defensa del MERCOSUR realizaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe en julio de 2004, con la ausencia del Ministro de Defensa de Argentina, quien decidió postergar su viaje hasta que el contingente argentino estuviera desplegado en el terreno. Casi dos años después, en mayo de 2006, también viajó a Puerto Príncipe una misión conjunta de viceministros de Argentina, Brasil y Chile para ayudar a la nueva administración haitiana en algunas áreas específicas.

Desde que comenzó MINUSTAH, los tres países coordinan posiciones sobre Haití de forma más institucionalizada y en distintos planos. En un plano multilateral, sus cancilleres participan del llamado CORE GROUP, junto con sus pares de EEUU, Francia y Canadá. Este mecanismo funciona mediante la representación del más alto nivel político, dada por los ministros de relaciones exteriores de esos países. A su vez, forman parte de otra instancia denominada “Grupo de Amigos de Haití” donde participan la Secretaría de Estado de Estados Unidos, el canciller de Canadá, el Secretario General de OEA, los cancilleres de Perú, Argentina, Brasil, Chile y el representante civil de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití.

En el plano regional, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay establecieron en mayo de 2005 un mecanismo denominado “2x4 sobre Haití”. Este grupo estaba integrado por los vicescancilleres y viceministros de defensa de los cuatro países y el objetivo era reunir de manera periódica a representantes de alto nivel político de los países latinoamericanos con mayor presencia en Haití, para coordinar conjuntamente sus actividades y lograr así una mayor efectividad en sus trabajos en ese país. La iniciativa buscaba ser el marco para que las representaciones diplomáticas en Haití, cancillerías y ministerios de Defensa, actúen coordinada y conjuntamente no sólo en ese país, sino también ante los foros multilaterales y regionales en donde se aborde la problemática haitiana. Con posterioridad se sumaron

a esta iniciativa los respectivos representantes de Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo el grupo “2x7 sobre Haití”. Más recientemente, en abril de 2007, el mecanismo se amplió incluyendo a Paraguay y Bolivia, transformándose así en el grupo “2x9 sobre Haití”. En algunas ocasiones este grupo se ha reunido también con el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití.

A nivel trilateral, funciona también un mecanismo denominado “ABC sobre Haití” que vincula a los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, donde participan distintas agencias gubernamentales –además de las cancillerías y los ministerios de defensa– que tratan sobre el caso haitiano, cuya composición es más amplia y heterogénea. En el plano bilateral, Argentina y Brasil también llevan a cabo procesos de consultas mutuas a través de reuniones entre los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa para evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el “Acuerdo de Brasilia” (2005). En materia de Defensa, se tratan aspectos de la cooperación bilateral y de los mecanismos de consulta y coordinación, donde se analiza entre otros temas, la participación de ambos países en MINUSTAH.

Esta enumeración de mecanismos demuestra la jerarquía política y el alto nivel de los funcionarios comprometidos en la coordinación de la misión en Haití, así como el proceso dinámico de cooperación que esto generó. Pero es quizás en el plano militar donde se produjeron avances más importantes en los esfuerzos integrativos. Los ministerios de defensa de la Argentina y de Chile avanzaron en la creación de una Dirección Política Binacional y en la organización del Estado Mayor Combinado, que sirve de paraguas para el funcionamiento de una fuerza binacional para misiones de paz, primera experiencia de este tipo en la región. Así quedó establecido en un acuerdo de diciembre de 2005 como corolario de largas negociaciones entre ambos países, que se habían iniciado en agosto de ese año en Santiago de Chile. A partir de este acuerdo quedó oficializada la creación de la primera fuerza de paz chileno-argentina, la fuerza combinada Cruz del Sur, integrada por militares de ambos países y que tendrá como objetivo colaborar con la ONU en las misiones de paz que tiene desplegadas en el mundo. La intención de ambos gobiernos es

que la nueva fuerza debute en la misión en Haití, donde hoy las tropas argentinas y chilenas actúan por separado.

De manera que la misión en Haití generó, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión. Además de la cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros países de la región.

La cooperación institucional en la lucha contra el terrorismo: evolución y resultados

La cuestión del terrorismo comenzó a instalarse en la agenda subregional por el impulso del gobierno argentino, luego de los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la sede de la AMIA (1994) y por la preocupación del gobierno norteamericano. En 1995, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay participaron de la Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional, realizada en Buenos Aires. Allí se expresó preocupación por las manifestaciones de terrorismo internacional en el continente americano (los dos atentados en Buenos Aires y el World Trade Center en Nueva York) y se acordó cooperar para el intercambio de información sobre organizaciones terroristas; fortalecer las legislaciones nacionales sobre el tema y promover acuerdos bilaterales y subregionales en materia policial y de inteligencia (Llenderrozas y Bartolomé, 2002).

En abril de 1996 se realizó en Lima la Conferencia especializada sobre terrorismo de la OEA; para entonces la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Paraguay, ya era considerada una zona caliente asociada a problemas de inseguridad de toda índole, entre ellos la sospecha de actividades de grupos terroristas. Por ese motivo en mayo de ese año, los tres países firmaron el Acuerdo Operativo sobre Triple Frontera, que instauró un Comando Tripartito con sede rotativa en las tres localidades (Ciudad del Este-Puerto Iguazú y Foz de Iguazú). En noviembre de ese año, se acor-

dó crear una base común de datos sobre personas y vehículos y poner en funcionamiento un sistema de intercambio de informaciones para garantizar la autenticidad de la documentación (Sistema Integrado de Información de Seguridad). También se propuso la constitución de unidades de coordinación entre las Fuerzas Policiales y de Seguridad en 13 pasos fronterizos entre Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Sin embargo, la iniciativa más destacada se tomó poco tiempo después, en diciembre de 1996, cuando se creó la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, (RMI) lo que constituye hasta hoy la instancia de más alta jerarquía política que trata los asuntos de terrorismo en el ámbito subregional. Esta se creó para darle un soporte político a los mecanismos previos de cooperación en seguridad en el MERCOSUR y principalmente, en la Triple Frontera. Durante la Segunda Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur, Bolivia y Chile (noviembre 1997) se acordó procurar una legislación uniforme que tipifique y permita sancionar los delitos que más afectan a los países del MERCOSUR, entre los que se incluyó el terrorismo.

En julio de 1998 se aprobó el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (MERCOSUR, Chile y Bolivia) que constituye la primera versión de los distintos acuerdos que se fueron aprobando posteriormente con algunas modificatorias. En ese plan inicial el terrorismo todavía era tratado junto con el narcotráfico como subtema dentro de la amenaza Crimen Organizado. Posteriormente, en diciembre de 1999, se aprobó el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional,” que sustituyó al anterior. En este acuerdo el terrorismo ya adopta status propio y es separado del crimen organizado. Al mismo tiempo se aprobó crear el Foro especializado de intercambio de información sobre terrorismo y crimen organizado en el ámbito de la RMI del MERCOSUR con representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los Estados Parte y asociados. También se decidió que esos Organismos Especializados elaboren informes bimestrales; que respondan a un sistema de consulta para agilizar los requerimientos de antecedentes relacionados con el terrorismo y coordinar procedimientos para una rápida colaboración ante situaciones reales de riesgo terrorista. El Foro mencionado se reuniría regularmente cada seis meses.

Pero sin duda el tema del terrorismo adquirió mayor relevancia y jerarquía dentro de la agenda subregional con de los atentados del 11 de septiembre del 2001. A los pocos días, se realizó una reunión extraordinaria de la RMI en Montevideo donde se decidió crear un Grupo de Trabajo Permanente para evaluar acciones conjuntas contra el terrorismo y mejorar el Plan de Seguridad Regional aprobado en 1999. Posteriormente se perfeccionó el foro existente, mediante el Acuerdo aprobado el 5/7/02, específico para el “ámbito terrorismo”, que creó un Foro especializado de intercambio y análisis de información sobre terrorismo, que funciona mediante reuniones regulares entre funcionarios de nivel político y nivel técnico de Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los estados parte y asociados. Este foro especializado pasó a estar constituido por el Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo (GTP), con dependencia directa de la RMI, que se ocupa de la implementación de acciones operativas y de coordinación. A su vez, del GTP pasan a depender todos los grupos operacionales ya existentes (Comando Tripartito y Unidades de Coordinación Conjunta). También se crea el Grupo de Trabajo Especializado (GTE) para asistir al Grupo de Trabajo Permanente (GTP) en actividades de inteligencia y operaciones combinadas.

Desde 1998 a la fecha se han suscrito distintas versiones de aquel acuerdo inicial de seguridad. En la reunión del MERCOSUR ampliado que se realizó en Córdoba, en julio de 2006, se aprobó la última versión que incluye nuevos miembros. Es el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela que sustituyó a los últimos aprobados en el 2004. Este acuerdo que aún no está vigente, sigue los lineamientos de los anteriores en cuanto a la cooperación en el intercambio de información y a la realización de actividades operativas coordinadas.

Como se mencionó, en el marco de la RMI, funcionan entonces el GTP y el GTE sobre terrorismo, realizando intercambio de inteligencia sobre organizaciones terroristas o de personas sospechadas de serlo. Dichos trabajos se vienen desarrollando ininterrumpidamente desde el año 2002, y participan todos los servicios de inteligencia, fuerzas de seguridad y policiales de la región. Desde el mismo foro, se está trabajando en la

implementación del SISME, interconectando las bases de datos existentes entre los organismos de seguridad del bloque. Además, en la Triple Frontera continúa funcionando el Comando Tripartito y también lo hacen las Unidades de Coordinación Conjunta.

La otra instancia importante que funciona desde diciembre de 2002 es el denominado Mecanismo 3+1, que trata sobre la seguridad general de la Triple Frontera. Allí encabezan las respectivas delegaciones la Representación Especial para Asuntos de Terrorismo y Delitos Conexos de la Cancillería Argentina, la Coordinadora General de Lucha contra la Delincuencia Transnacional (COCIT) de la Cancillería de Brasil, la Dirección de Temas Especiales de Paraguay y la Oficina Contraterrorismo de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos. Este mecanismo se reúne una vez al año y funciona en base al consenso sobre el diagnóstico y la definición de pautas de cooperación. Un paso importante ha sido el anuncio hecho en 2006 sobre la creación de un Centro Regional de Inteligencia, integrado por agentes de inteligencia de Argentina, Brasil y Paraguay, con sede en Foz do Iguazú. Este era uno de los compromisos asumidos en las negociaciones con Estados Unidos, como respuesta a las necesidades de seguridad en esa zona.

Como puede observarse, desde 1995 el terrorismo fue tratado en el marco más general de la agenda de seguridad de los tres países, y sólo ha obtenido un espacio como ámbito específico a partir del año 2002, en cierto modo como consecuencia del ascenso de este tópico en la agenda global. La cooperación en la lucha contra el terrorismo se desarrolla desde entonces en dos carriles diferentes: uno político y otro operativo. El primero, se realiza bajo un mecanismo amplio de cooperación en seguridad, el de las RMI, siendo esta la instancia de más alto nivel político (con jerarquía de ministros o autoridades equivalentes) que involucra a Argentina, Brasil y Chile. Es decir, que en el MERCOSUR ampliado, el principal espacio político para tratar el terrorismo es la RMI. El otro esquema que involucra a Argentina y Brasil, pero no a Chile, y que tiene alto impacto para el tratamiento del terrorismo es el mecanismo 3+1, si bien en este caso no se trata de funcionarios con rango de ministros pero sí de representantes especiales con competencia específica sobre el tema. En ambos esquemas, sin embargo, el terrorismo no es el único tema de agenda sino

que es parte de una agenda más amplia de seguridad. Por otro lado, los únicos mecanismos específicos abocados al tema del terrorismo son el GTP y el GTE, que tienen representantes políticos de menor jerarquía y funcionarios técnicos de los organismos especiales.

En cuanto al carril operacional, la actuación policial es más ágil aunque todavía hay reducida cooperación en el intercambio de información. El sistema funciona, pero la información que circula es muy opaca. Entre otras razones, esto se debe a que en algunos países, como Argentina, el canal de información inter-agencias es aún muy disfuncional, debido más a recelos políticos que a incapacidades técnicas. Sin embargo, la participación en el esquema de cooperación no es simplemente formal ya que el sistema parece responder frente a requerimientos específicos. Del carril operativo se destaca entonces el funcionamiento de un mecanismo de reacción o de alerta temprana, que activa rápidamente el intercambio de información frente a una alerta específica de riesgo terrorista.

Como rasgo general, podría señalarse que aunque la preocupación por el terrorismo ha estado presente desde mediados de los años noventa y se ha traducido en acuerdos de cooperación de larga data, existe en muchos aspectos una amplia distancia entre esos acuerdos y su puesta en práctica. Algunos ni siquiera son ratificados por los estados, con lo cual no entran en vigor y no comprometen a las partes en su cumplimiento. Otros han sido ratificados, pero el proceso de armonización de los sistemas de información es todavía muy lento, y en algunos casos no puede superar el obstáculo de la falta de recursos. Por otra parte, la aprobación del último Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional (Mercosur, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) indica un interés mayor por ampliar o extender a más miembros, que por profundizar o mejorar la calidad de la cooperación. El hecho que todavía no haya entrado en vigor, y que todos los acuerdos anteriores hayan sido derogados, genera un vacío jurídico, aunque esto ya sea característico del funcionamiento del MERCOSUR como bloque regional.

¿Por qué Haití generó tanta cooperación? ¿Cuáles son los obstáculos para la cooperación contra el terrorismo? Consideraciones finales

La misión en Haití ha sido significativa para los tres países por diversas razones. Chile envió el contingente más numeroso que haya comprometido en una misión de paz hasta el presente y encabezó la autoridad política de la misión. Brasil desplegó la mayor fuerza militar desde su participación en la Segunda Guerra mundial y ejerce el comando militar de MINUSTAH. Para Argentina el contingente en Haití es el más importante desde el despliegue que realizó en Kosovo en 1992, y compromete por sí solo la mitad del presupuesto anual asignado para todas las operaciones de paz (Follietti, 2005). La decisión de participar en Haití se comprende dentro de una perspectiva más amplia de compromiso latinoamericano con la contribución en las operaciones de paz y esta tendencia tiene en el caso de la misión de MINUSTAH un punto de inflexión. Además, no obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países. Pero Chile y Argentina han demostrado una postura más decidida en apoyo de esfuerzos integrativos en torno a la participación en misiones de paz.

También existen fundamentos jurídicos internacionales comunes, básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y al cumplimiento de las resoluciones de la ONU. En el caso particular de Haití hubo también motivaciones políticas particulares que condujeron a la decisión de participar. En los tres países se privilegió el principio de solidaridad y el compromiso con la reconstrucción estatal y la gobernabilidad. Pero además de ello, Chile buscó por un lado, realizar un gesto político favorable hacia Estados Unidos y por otro, revertir la tendencia al aislamiento de América Latina en su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno. Tanto Chile como Brasil estuvieron condicionados porque al momento de tomarse la decisión sobre la operación de paz en Haití, ambos eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Eso dejaba poco margen político para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar. Además, Brasil tenía motivaciones referidas a sus propias pretensiones de ocupar un asiento permanente en ese órgano. Si Brasil se negaba a participar, la decisión podía ser

un golpe fatal a sus aspiraciones. Adicionalmente, Brasil también se vio condicionado por Estados Unidos, Francia y el propio Secretario General de la ONU, quienes le solicitaron no sólo que participara activamente sino también que ejerciera el comando militar de la misión. De modo que Brasil no quiso deslindar sus obligaciones frente a los sucesos en Haití, ni tampoco desairar a las grandes potencias. A su vez, esta misión era una oportunidad para legitimar su liderazgo regional, un objetivo acorde con la nueva orientación política del gobierno de Lula.

En el caso de Argentina, también se utilizó la decisión de ir a Haití como un gesto político conciliatorio hacia Estados Unidos, pero la postura oficial procuró destacar la motivación regional, es decir, la posibilidad de instrumentar una decisión de política externa concertada entre países del MERCOSUR, de manera de fortalecer el bloque regional y profundizar los lazos asociativos. Además, Argentina estuvo condicionada por el protagonismo y el liderazgo que Brasil y Chile asumieron en la misión, de modo que tenía poco margen para negarse a participar, a menos que decidiera quedar aislada de la respuesta regional. En consecuencia, los tres países tenían razones de prestigio y de legitimidad internacional para comprometerse en una misión difícil como la de Haití. Los costos de no comprometerse eran altos pero también lo era el riesgo del fracaso y la cooperación surgió como un medio para reducir ese riesgo y para minimizar los costos generales de la misión. La propia naturaleza de MINUSTAH hizo de la cooperación un medio imprescindible. La urgencia frente al fenómeno de colapso del estado, la diversidad de los actores internacionales involucrados en la misión y el marco institucional consolidado por la ONU, obligaban a crear modelos de gestión de la crisis y mecanismos de consultas del más alto nivel político entre los gobiernos.

Con respecto al terrorismo, existen muchos puntos convergentes en el tratamiento que estos países le dan a esta amenaza transnacional. Para ellos se trata de un fenómeno de carácter delictivo, que debe enfrentarse dentro de la perspectiva de la aplicación de la Ley. Es interpretado bajo la conceptualización de crimen, evitando reubicarlo dentro del marco de la seguridad militar –lo que implicaría el involucramiento de las fuerzas armadas– y preservando el tema bajo la competencia y jurisdicción de las fuerzas policiales y de seguridad. Esto es parte de lo que podríamos llamar

una cultura común en la región, una epistemología común entre Argentina, Brasil y Chile y que permite que haya concertación política en ámbitos multilaterales. De modo que esto crea un núcleo de convergencias que favorece los consensos y la cooperación. Sin embargo, todavía existen divergencias en términos de percepciones de amenaza de los gobiernos, alentadas en parte por el desinterés y la percepción nula en la opinión pública. Actualmente, los tres países tienen miradas diferentes sobre el alcance y el riesgo concreto de una amenaza terrorista, y esto tiene efectos en términos de *timing* y de voluntad política para la cooperación. En los tres casos, el terrorismo sigue teniendo una baja prioridad en la agenda pública de seguridad, superado por otros fenómenos de crimen organizado, aunque para Argentina, aún existe una obligación política frente a las demandas internas de seguridad –particularmente de la comunidad judía argentina– y el imperativo de evitar un tercer atentado terrorista. Sería necesaria entonces una mayor convergencia en términos de percepciones de amenaza y un análisis común que tome en consideración las vulnerabilidades y los riesgos de la región (Llenderrozas y Bartolomé, 2002).

No obstante estas divergencias, Brasil ha comenzado a mostrar algunos indicios de cambio, al reformular los lineamientos de su política de defensa e incorporar al terrorismo internacional como una de sus principales amenazas, avanzando en la legislación que tipifica a los actos terroristas con el propósito de fortalecer los recursos para enfrentarlos. Esto nos conduce a otro obstáculo importante que deberá superarse en el futuro, que es la falta de armonización entre los instrumentos legales con los que cuentan estos países. Según la amenaza en cuestión y el país que tomemos en consideración, la legislación vigente amplía o restringe el espectro de las estrategias disponibles. La decisión de Brasil de preparar a sus fuerzas armadas para enfrentar al terrorismo, se contrapone con la prohibición legal que se impuso en Argentina con la reglamentación de la ley de defensa. El hecho que Chile tenga básicamente una sola fuerza de seguridad, y que Argentina y Brasil posean distintos organismos competentes en diversos ámbitos, también plantea un obstáculo para agilizar la coordinación entre ellos. Y aunque los acuerdos de cooperación en materia de seguridad son un avance significativo, los obstáculos políticos,

materiales y presupuestarios para su ejecución, fijan límites difíciles de superar en el corto plazo. Los gobiernos deberían ratificar los acuerdos y dar pasos sostenidos hacia su ejecución práctica.

Desde el punto de vista institucional el marco de más jerarquía y autoridad política para la cooperación es el de las Reuniones de Ministros del Interior RMI del MERCOSUR y asociados. Bajo su órbita funciona el resto de los mecanismos operativos y de consultas referidos a la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el terrorismo es parte de una agenda más amplia de seguridad regional, que alcanzó cierta especificidad a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Como se intentó demostrar, la gestión de la crisis en Haití generó un proceso de cooperación más dinámico y de más jerarquía que el que viene desarrollándose frente al terrorismo en el ámbito regional. Uno de los principales medios para superar las deficiencias en la prevención del terrorismo es jerarquizar esta amenaza y priorizarla dentro de la agenda política de la región. Ello requiere que se eleve también el nivel político de las autoridades responsables, que mejore el proceso de decisión, que agilice el intercambio de información y que a su vez obligue a mejorar la calidad de la misma. Finalmente, desde el punto de vista operativo, más allá de las deficiencias en los recursos materiales –equipamiento y tecnologías disponibles–, está pendiente una mejora en la coordinación entre los organismos de inteligencias y las fuerzas policiales. Como se dijo, parte de esa deficiencia refleja los propios problemas internos que tienen estos países en cuanto a la cooperación inter-institucional, donde la información indispensable para la prevención de la amenaza terrorista suele quedar fragmentada en distintas agencias. Nuevamente se impone un mayor control de parte de las autoridades políticas y la voluntad necesaria para poner en funcionamiento todos aquellos acuerdos pendientes.

La experiencia exitosa de cooperación política sobre Haití, deja en evidencia el estancamiento visible en el campo de la cooperación regional frente al terrorismo. Los mecanismos *ad hoc* que se crearon funcionan fuera de las instituciones internacionales existentes (como el Grupo Río, OEA) y tampoco necesitaron de la creación de acuerdos o de estructuras formales de mayor institucionalización, pero representan un importante precedente para la cooperación política regional. Tienen como objetivo

favorecer la coordinación entre los países integrantes de una misión de paz establecida por la ONU, una institución internacional a la que le reconocen legitimidad. A diferencia de ello, los mecanismos de cooperación frente al terrorismo, son estructuras mucho más formales e institucionalizadas, creados a través de acuerdos internacionales, que carecen de percepciones comunes, de voluntad política y de la aplicación de los recursos necesarios. La falta de compromiso de los estados con el funcionamiento de estas instituciones regionales erosiona su propia legitimidad internacional. La decisión de ampliar el número de países dentro del acuerdo de cooperación en materia de seguridad, en lugar de profundizar sus mecanismos y ponerlos en funcionamiento, no crea mejores expectativas hacia el avance del proceso. Finalmente, no habrá políticas efectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo si no se reducen las propias vulnerabilidades y debilidades institucionales de cada país en la región.

Como se sabe, las instituciones multilaterales necesitan que sus miembros tengan voluntad de participar en ellas y destinen recursos necesarios para cumplir con actividades conjuntas a escala regional o global. Para obtener legitimidad internacional no basta la adhesión retórica a valores y objetivos de la comunidad internacional. Es necesario comprometerse tanto en el plano global como en las cuestiones regionales e incluso en el plano interno del propio país (Tulchin y Espach, 2004). Estos países del Cono Sur buscan más reconocimiento, influencia y legitimidad participando en las misiones de la ONU, pero deslegitiman sus propias instituciones regionales, al no poner en funcionamiento los acuerdos suscritos. Finalmente, parecen no tener en cuenta que las instituciones tienen una importancia creciente, que una mayor legitimidad se traduce en poder, y que sólo mediante ese poder que emana de una participación internacional responsable, sus intereses tendrán mayor espacio en el sistema internacional (Tulchin y Espach, 2004).

Bibliografía

- Corach, Carlos y Baizán, Mario (2002) *La respuesta argentina frente al terrorismo*. Buenos Aires:Editorial FUPOMI.
- Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo (2005). “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití.” *Security and Defense Studies Review* 5 (1), p.1-28.
- Diniz, Eugenio(2005) “O Brasil e a MINUSTAH.” *Security and Defense Studies Review*, 5 (1), p.1-19.
- Follietti, Gilda, (2005) “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), p.35-56.
- Hirst, Mónica (2007) La intervención sudamericana en Haití. *FRIDE Comentario*. Abril: 1-16. www.fride.org (consultado 26/08/2007).
- Llenderozas, Elsa (2006) “Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta”, trabajo preparado para ser presentado en el XXV Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA) San Juan, Puerto Rico, 15 – 18 de Marzo.
- Llenderozas, Elsa y Bartolomé, Mariano (2002) “La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el cono sur americano.” Trabajo presentado en el Research and Education in Defense and Security Studies Seminar (REDES 2002) *Defense and Security Challenges in the 21th Century: Continuity or Change?*, organizado por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, CHDS, Brasilia, 7-10 de agosto.
- Micha, Luciana (2005) “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH,” *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):1-21.
- Nye, Joseph (1991). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Péndola Brondi, Marcelo (2005) “Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, (1), p. 73-84.
- Tulchin, Joseph y Espach, Ralph (2004). *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Edicions Bellaterra.