

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ: LAS EXPERIENCIAS DE
EL SALVADOR Y HAITÍ**

**TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA:**

DIEGO ALBERTO DEWAR VISCARRA

MÉXICO, D.F.

2007

A Celia, Horacio, Martha y Osmín

AGRADECIMIENTOS

No agradecerle a todas las personas e instituciones que me ayudaron a escribir esta tesis sería una injusticia. Generalmente, en estos agradecimientos siempre falta alguien, a los ausentes pido una disculpa de antemano. En primer lugar le doy las gracias a mi familia, a mi papá, mi mamá y mi hermano por siempre haber estado ahí apoyando mis aventuras por descabelladas que éstas parecieran; incluyendo la de decidir inscribirme al concurso de admisión de El Colegio de México. En ese mismo agradecimiento debo incluir a Stephanie Black quien a pesar de no seguir el desarrollo de esta tesis, estuvo conmigo apoyándome durante la experiencia maratónica que significaron los cuatro años en El Colegio.

Tengo que hacer un agradecimiento muy particular y especial a la *Fox International Fellowship* de la Universidad de Yale que me dio el espacio y, más aún, todos los recursos para escribir esta tesis. No me imagino este trabajo sin todas las oportunidades que me brindó. También debo mencionar a Norma Flores, Bernardo Sepúlveda, Jean Krasno y Ana Covarrubias. A los tres primeros les agradezco inmensamente porque en distintas etapas de mi formación académica me enseñaron los alcances de las Naciones Unidas y, más aún, a apreciar el trabajo de éstas en el contexto adverso en el que trabajan. A la última tengo que agradecerle por ser una excelente profesora, una magnífica directora de tesis, por nuestras conversaciones sobre diversos temas de Relaciones Internacionales, pero también por ayudarme a ver los límites de las organizaciones multilaterales.

Hay dos personas a quienes debo agradecer su apoyo en esta tesis y que me hicieron ordenar y repensar muchas de las ideas que tenía. Ellas son Paulina Ochoa y

Ana Paola Barbosa. Sus comentarios fueron muy valiosos y se los agradezco porque no tenían por qué hacerlos y aun así los hicieron tomando tiempo de sus apretadas agendas. Además, debo agradecerle a la última por haberme contactado con gente que me compartió información muy relevante y que probablemente no lo habrían hecho de no haber estado ella detrás. En este mismo agradecimiento incluyo a Susana Crellis, quien reviso cuidadosamente cada palabra escrita en esta tesis.

A las personas que entrevisté les agradezco que se hayan tomado el tiempo de compartir conmigo sus experiencias en las negociaciones para la paz en El Salvador y la estabilización de Haití tanto en Nueva York como en el terreno. En particular hago mención de Diego Arria, Elsa Boccheciampe, Jorge Montaña, Alejandro Phillion, Beatrice Rangel y Juan Gabriel Valdés.

Tampoco puedo dejar de mencionar a muchas otras personas a las que por espacio no puedo indicar de qué manera directa o indirecta ayudaron. Ellas son Alejandro Alday, Amparo Anguiano, Fernando González Saiffe, Tommie Sue Montgomery, Teresa Whitfield y Aida Velasco. A Stalin, Grisel, Marcela, Ana Osuna, Nelly y Ana Macouzet les agradezco por haber compartido mi estancia en el Colegio. A Alex, Gerardo, Luis, Steph y Nash por experiencias inolvidables y por discusiones que siempre me han hecho repensar muchas de las cosas en que creo. Finalmente, no puedo dejar de hacer un agradecimiento muy grande a Frida Friedl y la familia Pacas Viscarra quienes me abrieron las puertas de sus hogares en la Ciudad de México y Wyckoff haciendo más placenteras mis estancias en El Colegio de México y la Universidad de Yale.

New Haven, Connecticut, 16 de mayo de 2007

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ: LAS EXPERIENCIAS DE EL SALVADOR Y HAITÍ

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

PARTE I. LA HISTORIA

CAPÍTULO 1

1. El Camino a Chapultepec.....	10
1.1 ¿Soluciones regionales a la crisis en Centroamérica?.....	12
1.2 La mediación de la ONU para poner fin al conflicto armado en El Salvador..	17
1.3 Más allá de Chapultepec: el Mantenimiento y la Consolidación de la Paz...	25

CAPÍTULO 2

2. El Camino a... ¿el uso de la fuerza?.....	30
2.1 La salida de Duvalier y el inicio del caos haitiano.....	31
2.2 Principio y fin del primer experimento democrático: elecciones y golpe de Estado.....	34
2.3 La búsqueda de una solución pacífica: el acuerdo de <i>Governors Island</i>	37
2.4 Del establecimiento a la imposición de la paz: el uso de la fuerza.....	45
2.5 ¿Hacia la estabilización de Haití? El mantenimiento y la consolidación de la paz.....	47
2.6 El quiebre de la unidad de la comunidad internacional y la crisis del seguimiento.....	50

PARTE II. LOS ACTORES INTERNACIONALES

CAPÍTULO 3

3. El Secretariado de la ONU como mediador.....	53
3.1 Un modelo de cooperación internacional.....	54
3.2 La mediación del Secretariado de la ONU.....	56
3.2.1 Los buenos oficios y la mediación del Secretario General.....	58
3.2.1.1 Javier Pérez de Cuéllar y su interés en el proceso de paz de El Salvador.....	60
3.2.1.2 Boutros Boutros-Ghali y Haití.....	63
3.2.2 El Representante Especial del Secretario General.....	66
3.2.2.1 Álvaro de Soto y su controvertido papel en El Salvador.....	67
3.2.2.2 Dante Caputo y su misión imposible en Haití.....	72
3.3 Determinantes de éxito en la mediación.....	77

CAPÍTULO 4

4. Fortaleciendo las funciones del mediador: los Grupos de Amigos.....	81
4.1 ¿Qué es un Grupo de Amigos?.....	82
4.2 Los Amigos del Secretario General para El Salvador y Haití: ¿intereses	

en juego?.....	86
4.2.1 La composición del Grupo de Amigos para El Salvador.....	88
4.2.2 La composición del Grupo de Amigos para Haití.....	92
4.3 Cómo operaban los Grupos.....	96
4.4 Fortaleciendo los buenos oficios del Secretario General.....	102
4.5 ¿Amigos en el largo plazo? Los Amigos y la región.....	105
4.5.1 El Salvador, Amigos en el largo plazo.....	107
4.5.2 Haití, con esos amigos ni pensar en los enemigos.....	109
4.6 El Grupo de Amigos y su papel en el proceso de paz salvadoreño y los intentos de estabilización de Haití.....	110

CAPÍTULO 5

5. Estados Unidos: el actor necesario.....	112
5.1 Estados Unidos y su política exterior hacia El Salvador.....	113
5.1.1 La estrategia “tras bambalinas” de Estados Unidos.....	116
5.2 Estados Unidos y su política exterior hacia Haití.....	119
5.2.1 Washington y la vía multilateral en Haití.....	122
5.3 Estados Unidos: ¿actor racional unificado?.....	125
5.3.1 El Congreso y el asesinato de los Jesuitas.....	125
5.3.2 Haití y el ejecutivo estadounidense: las pugnas entre agencias.....	128
5.3.3 Haití y los actores internos estadounidenses: la carta racial y el largo plazo.....	130
5.4 Estados Unidos y los miembros permanentes: ¿esferas de influencia en el Consejo de Seguridad?.....	136
5.4.1 El Salvador: la Unión Soviética y los restos del enfrentamiento este-oeste.....	136
5.4.2 Haití: moneda de cambio y el tema de Taiwán.....	138
5.5 Estados Unidos y América Latina, el poder regional y mundial.....	140

PARTE III. EL PRESENTE Y EL FUTURO

CAPÍTULO 6

6. MINUSTAH y la Comisión de Consolidación de la Paz ¿una nueva esperanza para Haití?.....	145
6.1 Los antecedentes de MINUSTAH.....	146
6.1.1 Crónica de una muerte anunciada: la salida del presidente Aristide.....	147
6.1.2 Los intentos de estabilización: la fuerza multinacional y MINUSTAH.....	150
6.2 El Secretariado de la ONU: Kofi Annan y Juan Gabriel Valdés.....	153
6.3 El Grupo de Amigos.....	155
6.3.1 La composición del Grupo de Amigos: Amigos... pero no por Haití.....	157
6.3.2 El Grupo de Amigos y su operación.....	162
6.4 Haití en la política exterior del gran poder hegemónico.....	163
6.4.1 Haití y los grandes poderes: ¿una pieza más del ajedrez internacional?.....	164
6.5 La Comisión de Consolidación de la Paz y Haití.....	167
6.7 Haití y la comunidad internacional: una mirada hacia el futuro.....	169

CONCLUSIONES

Anotaciones finales.....	174
--------------------------	-----

Siglas y acrónimos

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARICOM	Comunidad del Caribe
CIA	Agencia Central de Inteligencia
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GRULAC	Grupo de América Latina y el Caribe
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MICAH	Misión de Apoyo Civil Internacional en Haití
MICIVIH	Misión Internacional de Civiles en Haití
MINUSAL	Misión de la ONU en El Salvador
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MIPONUH	Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití
OEA	Organización de Estados Americanos
OIAC	Organización Internacional de Aviación Civil
OMP	Operación(es) para el Mantenimiento de la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUCA	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUSOM	Misión de las Naciones Unidas en Somalia
ONUVEH	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití
ONUVEN	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNAMIR	Misión de Asistencia de la ONU para Ruanda
UNAVEM	Misión de Verificación de la ONU en Angola
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNMIH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNSMIH	Misión de apoyo de las Naciones Unidas en Haití
UNTMIH	Misión de transición de las Naciones Unidas en Haití
WOLA	Washington Office for Latin America (Oficina de Washington para América Latina)

INTRODUCCIÓN

“La diplomacia sin poder es débil, pero el poder sin diplomacia es ciego y destructivo”.

Hans Morgenthau¹

El fin de la guerra fría trajo a las puertas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una nueva esperanza de revitalización. La rivalidad entre las superpotencias, que había congelado las actividades del Consejo de Seguridad, ya no representaba un obstáculo para la cooperación internacional. Sin embargo, los años siguientes serían los que habrían de determinar si la esperanza tenía fundamento. Las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP), como una de las actividades centrales de la Organización, no eran la excepción. Durante los noventa, la ONU fue muy criticada por sus grandes fracasos en las operaciones de paz en Somalia, Ruanda y Bosnia-Herzegovina. El mismo Kofi Annan, ex secretario general de la Organización, reconoció que en muchas ocasiones se permitió que una paz frágil se desplomara y sobreviniera un nuevo conflicto.²

Sin embargo, si bien en la memoria de la comunidad internacional quedan los recuerdos de tragedias como la de Ruanda y Bosnia, o fracasos como el de Angola y Haití, pocos se refieren a casos como el de El Salvador, Camboya, Namibia y Mozambique en que las Naciones Unidas coadyuvaron al establecimiento, el

¹ Cit. por Robert Pastor, “More and less than it seemed”, en Chester A. Crocker, *et al.* (eds.), *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1999, p. 507. [[Todas las traducciones son mías. En el caso de los documentos de las Naciones Unidas se utilizan las traducciones oficiales de la Organización].

² Discurso pronunciado en el día de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, 20 de diciembre de 2005.

mantenimiento y la consolidación de la paz. A pesar de que las operaciones de paz fueron menos desastrosas con el paso del tiempo, la crítica contra la Organización volvió de manera brutal en 2003 cuando las Naciones Unidas tuvieron que enfrentar el impulso unilateral de Washington en el problema de Irak. En ese episodio, la ONU fue marginal pues nada pudo hacer para detener la intervención del gran poder en aquel país; el fantasma de la irrelevancia tocó a sus puertas. A raíz de esa crisis, hubo toda clase de opiniones, desde las que argumentaban que lo mejor era la desaparición de la Organización, hasta las que sugerían que Irak había puesto en evidencia la necesidad de una reforma integral.

Pese a las diferencias en el mar de opiniones que se desató después de la crisis de Irak en 2003, hay un tema que se encuentra detrás de todas ellas y que es el que se refiere a la relación entre “la potencia mundial indispensable” y “la institución mundial indispensable”, puesto en términos de Waheguru Pal Singh Sidhu y Ramesh Thakur.³ El tema de esta tesis surgió en dicho contexto por lo que se estudian las relaciones entre el gran poder hegemónico y la Organización ecuménica por excelencia, tratando de examinar si son conflictivas o cooperativas, o si más bien la segunda está subordinada al primero. El análisis es histórico y lo que se busca es revisar la relación entre la ONU y la potencia hegemónica en dos casos en particular: El Salvador (1989-1996) y Haití (1991-2000 y 2004-2007).

La pregunta general de la tesis es: en términos de la dimensión internacional de los conflictos, ¿es suficiente la voluntad de los grandes poderes para el éxito del establecimiento de la paz, una OMP y el proceso de consolidación de la paz? En particular, la pregunta que se responderá es: en El Salvador y Haití, ¿Estados Unidos fue suficiente? De no serlo ¿qué otros actores internacionales influyeron? Y la

³ *The Iraq Crisis And World Order: Structural, Institutional, And Normative Challenges*, Tokio, United Nations University, 2006, p. 5.

respuesta planteada en la tesis es que Estados Unidos fue necesario pero no suficiente. Un proceso exitoso de establecimiento de la paz, como el de El Salvador y parte de la solución que se buscó para Haití, necesitó, además del poder hegemónico, del Secretariado de la ONU y de un Grupo de Amigos (que estuvo integrado por países de la región) para que las partes en conflicto llegaran a un arreglo. Además, la cohesión entre estos tres actores internacionales fue fundamental en el seguimiento de las operaciones de paz porque ayudó a mantener la atención de la comunidad internacional y, por ende, a incrementar las capacidades internacionales de las OMP.⁴ En este sentido, los Grupos de Amigos fueron esenciales porque constituyeron una punta de lanza para la participación de algunos países de la región que, como los dos casos que aquí se presentan lo demuestran, fue central en los esfuerzos de mantenimiento y consolidación de la paz en el hemisferio.

Esta tesis hace un análisis comparativo binario de casos muy diferentes, por lo que si bien los resultados no desembocarán en una generalización, sí nos ayudarán a encontrar un punto de partida para explicar la relación entre Estados Unidos y las Naciones Unidas en negociaciones de paz.⁵ Se ha determinado que Haití y El Salvador son casos muy diferentes debido a sus resultados tan distintos: el primero es un fracaso y el segundo un éxito.⁶ El primero se considera un fracaso en la medida en

⁴ Cuando me refiero a capacidades internacionales lo estoy haciendo de acuerdo al modelo de Michael Doyle y Nicholas Sambanis en el que proponen que el éxito de una operación de paz de las Naciones Unidas está dado por un área imaginaria encerrada en un triángulo cuyos lados son el nivel de hostilidad, las capacidades locales y las capacidades internacionales. Es decir, entre menor hostilidad y mayores capacidades locales e internacionales mayores son las probabilidades de que un país que sale de un conflicto armado transite a la paz de manera exitosa. [Para una explicación ampliada véase Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace, United Nations Peace Operations*, Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 63-68].

⁵ Véase Matei Dogan y Dominique Pelassy, *How to compare nations: Strategies in Comparative Politics*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1984, pp. 127-132.

⁶ Hay muchas formas de evaluar el éxito o fracaso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Algunas de las variables que distintos autores han considerado relevantes para hacerlo son el logro del mandato, el fin de la guerra civil, el fin de todo tipo de violencia (no sólo la guerra), la resolución de disputas sobre la soberanía, el inicio de la construcción de una democracia, la reconstrucción económica y el desarrollo, el logro de metas más pequeñas como la protección de los derechos humanos, los refugiados o el desarme, la contribución a la consolidación de la paz tomando

que las Naciones Unidas estuvieron presentes con una operación de paz desde 1995 hasta 2001 y en 2004 la comunidad internacional tuvo que regresar a “darle respiración de boca a boca al gobierno”. El segundo se toma como un éxito debido a que la ONU entró con una operación de paz en 1991, salió en 1995 y el país no regresó a un conflicto civil. Incluso Marrack Goulding lo ha denominado como “una de las joyas en la corona de Javier”.⁷ Más aún, en un estudio reciente realizado por la Corporación RAND, los autores consideraron que: “El Salvador ocupa un lugar significativo en cualquier historia de construcción de naciones por sus logros tan importantes; el punto de comparación positivo que estableció para misiones subsecuentes y más demandantes; y por sus esfuerzos que fueron pioneros en algunas áreas como el desarme, la desmovilización y la reinserción”.⁸

Hay quienes argumentarían que Haití y El Salvador son casos que no se pueden comparar debido a que sus situaciones internas son totalmente distintas. Mientras el primero es prácticamente un Estado colapsado⁹ en el que no hay

como marco las restricciones que se tenían, la firma de un acuerdo de paz y el debido cumplimiento del mismo por todos los actores. [Véase Stephen Stedman, *et al.*, *Ending Civil Wars, The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2002, pp. 43-54 y Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, en *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 54-89]. También el tema de cuándo se hace la evaluación es importante; hay quienes consideran que se debe hacer mientras la operación de paz está en el terreno y otros que sugieren que lo mejor es hacerlo una vez que las Naciones Unidas han partido. Sin embargo, de hacerlo así el problema es determinar cuánto tiempo: la interrogante en este sentido es si un fracaso se debe codificar como tal si hay otro conflicto veinte años después, por fijar algún periodo. Si se toman distintos criterios podemos encontrar que en algunos casos Haití es un éxito, tomando como base el cumplimiento del mandato, o que El Salvador es un fracaso, si se toma como variable el desarrollo económico. Por ello, aquí se ha optado por el criterio de Michael Doyle y Nicholas Sambanis quienes argumentan que el análisis se debe hacer en el periodo posterior al fin de la operación. [Véase M. W. Doyle y N. Sambanis, *op. cit.*, pp. 72-75 y Nicholas Sambanis, “Short-Term and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations”, 2006, mimeo, pp. 3-6]. Sin embargo, se ha hecho una modificación en el periodo que ellos proponen, que es de dos años, puesto que bajo esa definición Haití fue un éxito y la evidencia muestra que en 2004 el conflicto se reinició por razones muy similares a las que se suponía habían sido resueltas. De esta manera, ambos casos están siendo medidos bajo el mismo parámetro.

⁷ Haciendo referencia al ex-secretario general Javier Pérez de Cuéllar. [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Marrack Goulding, entrevista realizada por James Sutterlin, Oxford, Reino Unido, 30 de junio de 1998, p. 51.]

⁸ James Dobbins, *et al.* (eds.), *The UN's role in nation-building, from the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2005, p. 64.

⁹ Con esto me estoy refiriendo a aquella situación en que un Estado carece de las instituciones para brindar a los ciudadanos los servicios que debería, sobre todo el más importante de todos que es

instituciones, en el segundo estas últimas estaban más desarrolladas. Sin embargo, siendo este un análisis de actores internacionales –por ende se reconocen las debilidades de la explicación–, hay una constante que los une y que es el interés del poder hegemónico en su estabilización. Mientras El Salvador era un conflicto que perteneció a la lógica de la guerra fría y Washington deseaba concluir con ese tipo de intervenciones en la medida en que la guerra contra el comunismo ya no era una motivación de política exterior, Haití se constituyó en una crisis interna debido al éxodo masivo de balseiros que estaba afectando a Florida. Con esto se quiere decir que, posiblemente, el interés de Estados Unidos era aún mayor en el caso de Haití que en el de El Salvador. La estabilización del primero en el largo plazo era indispensable para evitar crisis internas, mientras que la estabilización del segundo no tenía efectos inmediatos sobre Estados Unidos.

Al elegir casos de América Latina y el Caribe también se está controlando una variable muy importante que es el poder hegemónico de la región. A diferencia de otras en las que las potencias pueden cambiar, disputarse o compartir el control, Latinoamérica tuvo un solo poder en el siglo XX –es cierto que la presencia de la Unión Soviética fue una realidad en la guerra fría por medio de la influencia del comunismo en Cuba, pero ésa no fue, ni ha sido, la regla. Así, no se han escogido casos de los Balcanes debido al interés que tienen los países europeos en esos países, ni casos africanos que más bien carecen de intereses de alta política que motiven la acción de algún país poderoso. Por ende, América Latina presenta una peculiaridad que facilita el análisis y que es la posibilidad de aislar analíticamente el interés

seguridad. [Para una discusión más profunda sobre debilidad, fracaso y colapso del Estado véase Sebastian von Eisinger, “Policy Responses to State Failure”, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur (eds.), *Making States Work, State Failure and the Crisis of Governance*, Tokio, United Nations University Press, 2005, pp. 14-16 y Robert Rotberg, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en Robert Rotberg (ed.), *State Failure and State weakness in a Time of Terror*, Massachusetts, World Peace Foundation, 2003].

estadunidense. En términos de la influencia de los grandes poderes sobre las OMP, aquellas establecidas en la región responden mucho más al interés de Washington que al de otras potencias europeas. Las de Haití y El Salvador se llevaron a cabo gracias al interés de Estados Unidos. Estos casos contrastan mucho con Bosnia, en donde los países europeos intervinieron y presionaron a Estados Unidos a participar. Por otro lado, a diferencia de países como Ruanda o la crisis actual en Darfur, la presencia de Estados Unidos en el hemisferio ha sido muy relevante para que se le dé la importancia debida a la solución pacífica de los conflictos en el marco de las Naciones Unidas.

Respecto al periodo de los casos, se determinó que fueran en la posguerra fría debido a que el interés estadounidense en este periodo no atraviesa el prisma ideológico del comunismo. Y fueron estos casos y no, por ejemplo, Guatemala, Nicaragua o Centroamérica,¹⁰ porque son los que representan lo que se conoce como operaciones multidimensionales o de segunda generación;¹¹ es decir, que incluyen componentes civiles dedicados a la creación y consolidación de instituciones, monitoreo de elecciones y/o de derechos humanos, entre otras funciones. Además de que El Salvador y Haití son, prácticamente por antonomasia, el caso más exitoso y el más desastroso en la región. Cabe mencionar que en el historial de las Naciones Unidas, sin importar la región, ambos casos caen también fácilmente en esos rubros, uno de los más exitosos de la Organización y uno de sus grandes fracasos.

¹⁰ Con esto me refiero a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), que era una misión para verificar el cese al fuego en las fronteras de los países centroamericanos. Véase *supra*, p. 14.

¹¹ Las operaciones de paz de primera generación son las que se desplegaron durante la guerra fría y que tenían un carácter interestatal. Las de segunda generación se refieren a operaciones que van más allá de componentes únicamente militares e incluyen a civiles, generalmente ocurren en conflictos intraestatales y se presentaron en el periodo posterior a la guerra fría. Finalmente, las de tercera generación son aquellas en las que la ONU se ha convertido en la administración de transición y los tres únicos casos son, hasta el momento, Eslavonia Oriental, Kosovo y Timor Oriental.

Vale la pena también hacer una anotación a propósito de las fuentes de la tesis, pues está basada, en gran medida, en fuentes primarias. Es decir, en entrevistas que se realizaron en el marco del proyecto de historia oral Yale-Naciones Unidas, autobiografías y entrevistas realizadas por el autor. A pesar de que todas ellas son fuentes muy valiosas que contienen información que difícilmente se puede encontrar de otra manera, lo cierto es que siempre está el peligro de que la investigación esté sesgada, dado el análisis particular de los distintos actores en cierto proceso. Sin embargo, esto se ha tratado de evitar en la medida de lo posible, equilibrando y cotejando las perspectivas con las versiones de otros actores y/o autores que han trabajado el tema. Así, cuando se señala un acontecimiento en particular o cierta forma de leerlo se ha cuidado que esté respaldado por al menos dos fuentes. Se espera haber logrado la objetividad que requiere un estudio académico, pero al final, el lector es quien deberá juzgar la imparcialidad de lo escrito aquí.

Para elaborar el argumento que aquí se propone, la tesis está dividida en tres partes. La primera, que incluye los capítulos 1 y 2, es una exploración histórica de ambos casos. Se revisa cómo se desarrollaron las negociaciones que llevaron a la firma del acuerdo de Chapultepec en el caso de El Salvador y al uso de la fuerza en el caso de Haití. Un apartado dedicado a esto se consideró indispensable como marco para el análisis de los actores internacionales de la siguiente sección.

La segunda parte, capítulos 3, 4 y 5, es un análisis de los actores internacionales que fueron relevantes en la negociación de paz. Habiendo hecho una revisión histórica en el capítulo anterior, esta sección no sigue un orden cronológico, sino que está basada en las funciones de cada uno de los actores de la red formada por el Secretariado de la ONU, los Grupos de Amigos y Estados Unidos. Antes de pasar a las acciones concretas de cada uno, se ha incluido una explicación sucinta de las

funciones del Secretario General y su Secretariado, qué son los Grupos de Amigos y un poco del contexto de las relaciones Estados Unidos-América Latina que se encuentra en el fondo de este análisis.

La última parte y sexto capítulo toma como base el modelo construido en la segunda parte para hacer una exploración del futuro de Haití. Dado que hay una mayor presencia latinoamericana que en los noventa y mejores capacidades institucionales en las Naciones Unidas –con esto me refiero a la Comisión de Consolidación de la Paz– esta sección intentará evaluar las acciones tomadas hasta ahora por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), así como los retos que tiene en el futuro. Finalmente, las conclusiones expondrán las lecciones obtenidas durante la investigación, sobre todo en lo referente a los elementos de la teoría de las relaciones internacionales.

LA HISTORIA

“Se puede establecer una operación para el mantenimiento de la paz si hay una paz que mantener, se puede establecer una misión de imposición de la paz si se tienen los recursos que se necesitan para hacerlo bien”.

*Gareth Evans*¹

¹ Cit. por Madeleine Albright, *Madam Secretary, a memoir, Madeleine Albright*, Nueva York, Miramax, 2003, p. 153.

CAPÍTULO 1

EL CAMINO A CHAPULTEPEC

“Acordar el cese al fuego y una operación de paz de las Naciones Unidas no puede traer la paz si no hay seguimiento político y deseo mutuo de un arreglo”.

*Paul Kennedy*²

Este capítulo y el siguiente son la referencia necesaria para contextualizar el análisis de los siguientes tres: son la narración de los procesos de forma tal que se entienda qué, cómo, cuándo y dónde ocurrieron los acontecimientos que habrán de ser examinados más adelante.³ Las siguientes páginas están organizadas de acuerdo a las etapas de la paz; a saber, el establecimiento, la imposición, el mantenimiento y la consolidación.⁴ Para El Salvador, el establecimiento de la paz parte del inicio de las negociaciones a finales de 1989 hasta la firma del acuerdo de Chapultepec en enero de 1991; el mantenimiento y la consolidación ocurren desde el acuerdo de paz hasta la salida de la segunda operación de la ONU, Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL).

² *The Parliament of Man, The Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Random House, 2006, p. 88.

³ Para facilitar la lectura de la tesis se han incluido cuatro anexos que incluyen la cronología de los hechos más importantes alrededor del proceso de paz salvadoreño y la crisis haitiana, así como una lista de los participantes en ambos con los puestos que ocupaban.

⁴ Estos conceptos son las traducciones de lo que en inglés se denomina *peace-making*, *peace enforcement*, *peacekeeping* y *peace building*.

Etapas de la paz	El Salvador
Establecimiento de la paz	Enero 1991 – Chapultepec (enero 1992)
Imposición de la paz	No hubo
Mantenimiento/consolidación de la paz	ONUSAL/MINUSAL (1991- 1996)

Para entender los conceptos de establecimiento, imposición, mantenimiento y consolidación de la paz, a continuación se proveen las definiciones con las que se trabajará a lo largo de la tesis que son, en su mayoría, las presentadas en el Informe Brahimi:⁵

Establecimiento de la paz- intenta poner coto a los conflictos en curso, mediante los instrumentos de la diplomacia y la mediación. En el establecimiento de la paz pueden intervenir enviados de gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas, o bien grupos extraoficiales y no gubernamentales [...] El establecimiento de la paz puede incluso ser obra de una personalidad destacada, que actúa en forma independiente.⁶ Generalmente, este proceso ocurre en el marco del capítulo VI de la Carta.

Imposición de la paz- si el establecimiento de la paz no ha funcionado, los instrumentos de la solución pacífica de controversias se han agotado y se opta por ampararse en el capítulo VII de la Carta, incluyendo la amenaza o el uso de la fuerza, se puede hablar de imposición de la paz. Es decir, cuando para lograr la paz se utilizan métodos coercitivos.

Mantenimiento de la paz- es una empresa que ya tiene 50 años y ha evolucionado rápidamente en el último decenio de un modelo tradicional y principalmente militar de observar las cesaciones del fuego y las separaciones de las fuerzas después de guerras entre Estados a un modelo complejo que incorpora muchos elementos, militares y civiles, que cooperan para establecer la paz en el peligroso interregno que sigue a las guerras civiles.⁷

Consolidación de la paz- son las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote aquél. La experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa de consolidación de la paz integrado en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo. Para consolidar la paz, tal vez haya que crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto por los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de

⁵ El informe Brahimi es el resultado de un grupo de alto nivel establecido por Kofi Annan en marzo de 2000 cuyo objetivo fue producir una doctrina de operaciones de paz para guiar las actividades de la Organización en la materia en los años por venir. [James Traub, *The Best Intentions, Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2006, p. 127].

⁶ Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. [A/55/305, S/2000/809].

⁷ *Loc cit.*

reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo.⁸

1.1 ¿Soluciones regionales a la crisis en Centroamérica?

La guerra en El Salvador se inició en 1980, causó la muerte de alrededor de 75,000 personas y provocó 600,000 desplazados.⁹ El conflicto tenía sus raíces en injusticias políticas, económicas y sociales. La guerrilla, Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), buscaba modificar “la distribución inequitativa de la tierra y la marginalización económica; las restricciones sofocantes impuestas a la democracia, violaciones masivas de derechos humanos e impunidad”. Sus banderas de lucha constituían las demandas que solicitaban en las negociaciones. Los problemas de El Salvador fueron reconocidos incluso por el Presidente durante las negociaciones de paz, Alfredo Cristiani, en su discurso durante la firma de los acuerdos de paz. En éste, señaló que cuando él asumió la presidencia en 1989, “no existía en El Salvador una democracia capaz de sostener una discusión a propósito de las injusticias que denunciaba el FMLN”.¹⁰

Estados Unidos, cuyo Presidente en aquel momento era Ronald Reagan, tenía la preocupación de defender a El Salvador de las guerrillas porque su ideología marxista representaba una amenaza a la seguridad nacional. Se pensaba en términos de la última por el efecto dominó en la región: después de haber tomado el poder en Nicaragua, los siguientes blancos del comunismo estarían al norte y sur de ese país, pero los principales objetivos habrían de ser Costa Rica, Panamá y México. Los intereses del poder hegemónico estaban en juego en estos países porque Costa Rica

⁸ Kofi Annan, *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, Informe del Secretario General. [A/52/871, S/1998/318].

⁹ Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace, United Nations Peace Operations*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. 204. [Para una cronología del proceso de paz en El Salvador, véase anexo 1].

¹⁰ Álvaro de Soto, “Ending Violent Conflict in El Salvador”, en Chester A. Crocker, *et al.* (eds.), *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1999, p. 351.

era “probablemente el país más democrático del mundo”, 50% del comercio internacional estadounidense pasaba por el Canal de Panamá y México compartía con Estados Unidos “1,800 millas de frontera estable”.¹¹ Por ende,

No son nueces [haciendo referencia a Granada] lo que está en juego en el Caribe y Centroamérica. Es la seguridad nacional de Estados Unidos. Los teóricos militares soviéticos quieren destruir nuestra capacidad de reabastecer a Europa Occidental en caso de emergencia. Quieren atar nuestras fuerzas y atención en nuestra frontera del sur y así limitar nuestra capacidad para actuar en lugares lejanos como Europa, el Golfo Pérsico, el Océano Índico y el mar de Japón. Esos teóricos soviéticos se han dado cuenta de lo que nosotros no: que el mar Caribe y Centroamérica constituyen la cuarta frontera de este país.¹²

En contraste, para muchos países latinoamericanos la crisis centroamericana era resultado de problemas sociales históricos. Por ello, en enero de 1983, los Cancilleres de Panamá, México, Venezuela y Colombia formaron el grupo de Contadora –una forma de multilateralismo *ad hoc* como le han llamado autores como Blanca Torres–¹³ para lograr una solución pacífica a la crisis centroamericana. Se necesitaba hacer en un marco de este tipo ya que la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) atravesaban, en ese momento, por la crisis más fuerte desde su fundación.¹⁴ Sin embargo, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General mostraron apoyo hacia el mecanismo.¹⁵ A pesar de los esfuerzos del grupo, Washington nunca estuvo de acuerdo con éste, por lo que trató de socavar sus iniciativas. Prueba de ello fue el apoyo a los contras y el minado de puertos en Nicaragua.

¹¹ Presidente Ronald Reagan, “Strategic importance of El Salvador and Central America”, Discurso pronunciado ante la Asociación Nacional de Manufactureros, Washington, DC, 10 de marzo de 1983, United States Department of State Bureau of Public Affairs, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ “La participación mexicana en esfuerzos de concertación política y económica”, en Gustavo Vega (coord.), *Homenaje a Bernardo Sepúlveda*, México, El Colegio de México, 2007, p. 208.

¹⁴ Jorge Montaña, “Bernardo Sepúlveda: creador de una política exterior imaginativa y diversificada, 1982-1988”, en G. Vega, *op. cit.*, p. 195.

¹⁵ S/RES/530 (1983). [Javier Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace, A Secretary-General's Memoir*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, p. 396].

Contadora no logró sus objetivos,¹⁶ de ahí que las negociaciones fueran trasladadas a un marco centroamericano que, finalmente, logró la paz en la región por medio del “Procedimiento para el Establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica”, mejor conocido como Esquipulas II, firmado en agosto de 1987. En dicho documento, se estableció la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento que no funcionó y fue entonces, en noviembre de 1989, tras la declaración de Costa del Sol, cuando se acordó el establecimiento de ONUCA.¹⁷ La operación iba a estar constituida por un grupo de observadores militares no armados que habría de operar a lo largo y ancho de toda la región.¹⁸

El primer acercamiento directo de la ONU con uno de los países centroamericanos fue con Nicaragua por medio de la Misión de observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN). Esta experiencia, junto con ONUCA, fue sumamente relevante para el papel que la ONU habría de desempeñar en El Salvador.¹⁹

Mientras ONUCA empezaba a operar, las negociaciones para el proceso de paz en El Salvador estaban iniciando. En marzo de 1989, el presidente Alfredo Cristiani tomó posesión; estaba dispuesto a negociar con el FMLN ya que provenía de un ala muy pragmática de su partido, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Su mayor preocupación eran las repercusiones económicas para El Salvador debido a la precaria situación de los derechos humanos que cada día se veía con menor simpatía en

¹⁶ Esto no significa que no hubiera intentos por sacar adelante al mecanismo. De hecho, se formó lo que se conoció como el grupo de apoyo que incluía a Argentina, Brasil, Perú y Uruguay y se realizó una visita a Centroamérica con los Cancilleres del grupo, del grupo de apoyo y los Secretarios Generales de la ONU y la OEA. Sin embargo, Pérez de Cuéllar puso distancia, viajó en un avión aparte llegando minutos antes que los demás a todos los países y solicitó entrevistas separadas con los Presidentes. El último día del viaje dio una conferencia de prensa en México en la que señaló que no existían las condiciones para la paz, puesto que los gobiernos centroamericanos no tenían la voluntad política. [J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, *op. cit.*, pp. 400-402].

¹⁷ S/RES/644 (1989) [*Ibid.*, p. 403].

¹⁸ Marrack Goulding, *Peacemonger*, Londres, John Murray, 2002, pp. 215-16.

¹⁹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Marrack Goulding, entrevista realizada por James Sutterlin, Oxford, Reino Unido, 30 de junio de 1998, p. 58.

Washington.²⁰ Por ello, le solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, una mayor participación en el proceso, aunque únicamente como observador. El FMLN solicitó lo mismo en mayo, por lo que para septiembre de 1989 se llevó a cabo una ronda de negociaciones entre el gobierno y la guerrilla en México y en octubre otra en Costa Rica, con la OEA, la ONU y la Iglesia Católica como observadores.²¹

En noviembre de 1989, la guerrilla atacó San Salvador, éste fue el episodio más violento que vivió la capital durante todo el enfrentamiento.²² La razón de esta ofensiva era demostrar que la tesis que mantenía Estados Unidos en la que el FMLN caería junto con el sistema comunista de la Unión Soviética y Europa del Este era falsa. Ya que no dependía de Moscú, no habría de tener efecto alguno. Y, de hecho, la caída del muro de Berlín lo probó; mientras se derrumbaba, el FMLN estaba desplegando toda su fortaleza.²³ Durante esos días, este pequeño país centroamericano apareció en los titulares de los medios de comunicación del mundo. Dos acontecimientos fueron de particular importancia para esto: el asesinato brutal de seis sacerdotes Jesuitas junto con su empleada doméstica y la hija de ésta, y la toma del hotel Sheraton, localizado en la colonia Escalón, una de las zonas más exclusivas de la capital.²⁴

²⁰ Susan D. Burgerman, "Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala", en *Latin American Perspectives*, vol. 27, 2000, p. 66.

²¹ Tommie Sue Montgomery, "Getting to Peace in El Salvador: The roles of the UN Secretariat and ONUSAL", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, 1995, pp. 140-141.

²² Hasta ese momento, la guerra había ocurrido principalmente en áreas rurales. La ofensiva de noviembre de 1989 afectó, por primera vez, a los sectores medios y altos de la población. Antes de esa fecha, en la capital, San Salvador, únicamente había ataques "comando" realizados por el FMLN como coches bomba y atentados en estaciones de energía eléctrica. Por su parte, el gobierno tenía retenes militares y realizaba inspecciones. [Raúl Benítez Manaut, "La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 34, 1992, p. 37].

²³ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Shafik Handal, entrevista realizada por Jean Krasno, San Salvador, El Salvador, 19 de junio de 1997, p. 4.

²⁴ Véase *supra*, pp. 114 y 125-128.

A pesar de la brutalidad del ataque, la ofensiva fue un catalizador que modificó las actitudes del gobierno y del FMLN hacia la vía negociada. Después de este acontecimiento, fue evidente que el ejército no tenía la capacidad para derrotar a la guerrilla y ésta, por su lado, se dio cuenta que su movimiento no era capaz de reclutar a la población urbana en su lucha contra el gobierno. Era incuestionable que la guerra había llegado a un empate de fuerzas.²⁵

El 2 de diciembre de 1989, las superpotencias tuvieron una reunión en Malta, en donde decidieron atenuar la crisis en Centroamérica. Unos días después, el 6 de diciembre, miembros del FMLN tuvieron una reunión secreta en Canadá con Álvaro de Soto, consejero especial del Secretario General y futuro representante personal del mismo para El Salvador; encuentro que se llevó a cabo a solicitud de Salvador Samayoa y Ana Guadalupe Martínez, ambos miembros de la guerrilla.²⁶ Ahí, se solicitó una mayor participación de la ONU, pero también una forma de equilibrar al Consejo de Seguridad.²⁷ El momento en que se realizó esta reunión fue muy importante, pues se llevó a cabo dos días antes de la reunión de presidentes centroamericanos en la que se anunció la nueva función de las Naciones Unidas en la región por medio de los buenos oficios del Secretario General.²⁸ Este hecho era muy significativo para el presidente Óscar Arias de Costa Rica, pues él había estado manejando el proceso de paz en los meses anteriores y su periodo estaba por concluir.

²⁵ Blanca Antonini, “El Salvador”, en David Malone (ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 425.

²⁶ La reunión se realizó en la sede de la Organización Internacional de Aviación Civil (OIA) porque los miembros del FMLN no podían obtener visas estadounidenses. Ésta no era la primera ocasión en que funcionarios de las Naciones Unidas se reunían con la guerrilla. Javier Pérez de Cuéllar ya había tenido contacto con ésta en 1985 durante una visita que realizó a Cuba. Después de ese encuentro, Francesco Vendrell fue quien estuvo en comunicación continua con ellos. [A. de Soto, art. cit., p. 356].

²⁷ Véase *supra*, p. 84.

²⁸ Jean Krasno, “The Group of Friends of the Secretary-General, a useful leveraging tool”, en Jean Krasno, Bradd C. Hayes y Donald C. F. Daniel (eds.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, p. 173.

Además, el grupo de Contadora ya no estaba funcionando y, por ende, era el turno de las Naciones Unidas para entrar en la escena de las negociaciones de paz.²⁹

El mismo día de la reunión de los presidentes centroamericanos, el presidente del Consejo de Seguridad hizo una declaración solicitando a todas las partes (internas e internacionales), incluyendo aquellas que participaban indirectamente, detener el apoyo abierto y encubierto a fuerzas irregulares o movimientos insurgentes. El 12 de diciembre, el FMLN cesó las hostilidades. Posteriormente, el 23 de enero el FMLN realizó una solicitud por escrito a Javier Pérez de Cuéllar pidiéndole que se iniciara formalmente una negociación seria con la mediación o los buenos oficios del Secretario General. Por otro lado, el 31 de enero, en un almuerzo que tuvieron el presidente Cristiani, de El Salvador, y el Secretario General, el primero le entregó una carta al segundo pidiéndole que lo ayudara a reunir a las partes en conflicto.³⁰

1.2 La mediación de la ONU para poner fin al conflicto armado en El Salvador

Una vez que ambas partes en conflicto habían solicitado al Secretario General la participación directa de las Naciones Unidas, Álvaro de Soto se reunió con ellas para encontrar puntos en común. Esto ocurrió entre enero y abril de 1990 y, finalmente, las conversaciones llevaron al Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, en el que se establecieron los principios de la negociación en los años por venir.³¹ Se debe destacar que, en un principio, las negociaciones no se llevaron a cabo en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas. Estados Unidos estaba detrás de esta situación pues por legislaciones internas no se les podían otorgar visas a los miembros

²⁹ A. de Soto, art. cit., p. 358.

³⁰ *Loc cit.*

³¹ B. Antonini, art. cit., pp. 425-426.

del FMLN.³² La situación cambió unos meses después cuando el secretario general Pérez de Cuéllar solicitó que las partes en conflicto acudieran a la ONU.³³

La siguiente ronda de negociaciones tuvo lugar en Caracas donde se acordó una agenda y ciertos plazos que se debían cumplir. Los temas a discutir eran: fuerzas armadas, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problemas económicos y sociales, y verificación de estos acuerdos por la ONU.³⁴ Prácticamente, todos los temas antes mencionados eran las demandas del FMLN. Las negociaciones habrían de ocurrir en dos fases: antes y después del cese al fuego. Ésta era prácticamente la única demanda del gobierno, además del desarme de la guerrilla.

Después se llevaron a cabo pláticas en San José, Costa Rica.³⁵ El tema de la agenda era la “purificación” de las fuerzas armadas.³⁶ Sin embargo, éste era tan sensible que la negociación se estancó rápidamente. Para evitar poner en peligro la credibilidad del proceso, Álvaro de Soto pasó al siguiente punto de la agenda que era el de los derechos humanos. Éste era un poco más sencillo porque unos días antes, entre el 16 y 17 de julio, un grupo de expertos en derechos humanos se había reunido en Ginebra para discutirlo. Pedro Nikken, quien era miembro del equipo de mediación del Secretario General, había propuesto una versión preliminar de un posible arreglo.³⁷

A pesar de que las negociaciones en materia de derechos humanos no habían sido tan difíciles como en otros temas, miembros y simpatizantes del FMLN no estaban

³² Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Alexander Watson, entrevista realizada por Jean Krasno, Alexandria, VA, 10 de octubre de 1997, p. 23.

³³ Véase *supra*, p. 21.

³⁴ R. Benítez, “La ONU”, art. cit., p. 40.

³⁵ Hubo una reunión anterior en Oaxtepec, México, cuyo tema eran las fuerzas armadas y en la que no se logró mucho. [*Loc cit.*].

³⁶ Se ocupó la palabra purificación en vez de purgas para evitar llegar a fibras sensibles del ejército. [M. Goulding, *Peacemonger*, *op. cit.*, p. 234.]

³⁷ S. Burgerman, art. cit., pp. 68-69.

contentos con el Acuerdo de San José. Éstos argumentaban que los negociadores habían prometido que no se avanzaría hasta no lograr un acuerdo sobre las fuerzas armadas. Además, señalaba que la verificación no ocurriría sino hasta que se acordara el cese al fuego. Ante esta situación, el FMLN decidió solicitar a la ONU que la verificación iniciara inmediatamente; probablemente pensaron que el gobierno se negaría. Sin embargo, no hubo oposición y la solicitud formal llegó a la Organización unas semanas después.³⁸ Debido a que todavía no se había establecido un cese al fuego, muchos Estados miembros no querían que se desplegara una operación de paz. Sin embargo, como una forma para avanzar en las negociaciones en 1991, que de nuevo se habían estancado, el Secretario General aceptó que se pusiera en marcha la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y el Consejo de Seguridad la aprobó el 20 de mayo.³⁹

En marzo de 1991 se iban a celebrar elecciones y el gobierno solicitó la observación de las Naciones Unidas. El Secretario General no aceptó debido a que no era una actividad que la Organización llevara a cabo siempre. Se había hecho en Nicaragua y Haití, pero no se realizaba de manera regular.⁴⁰ Pérez de Cuéllar veía el monitoreo de elecciones como una violación al principio de no intervención por lo que los casos en los que había autorizado ese tipo de misiones había sido porque “la conducción inapropiada de las elecciones podía tener consecuencias internacionales lamentables”.⁴¹ Según el Secretario General, El Salvador no estaba en dicha situación.

³⁸ Con esta solicitud, la ONU empezó a tener actividades nuevas que serían comunes en los años por venir: fue el primer despliegue sin que hubiera un cese al fuego; el primer país al que se enviaron observadores de derechos humanos; y el primer caso en que se consideraron reformas institucionales dirigidas a asegurar la protección de los derechos humanos en el largo plazo. [*Ibid.*, 69-70.]

³⁹ S/RES/693 (1991). [J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, *op. cit.*, pp. 424-425.]

⁴⁰ A principios de la década de los noventa, muchas de las actividades de la ONU que hoy damos por hecho, como observación electoral y de derechos humanos, no eran tan comunes. De hecho, los marcos legales no eran tan claros como en la actualidad. Por ello, era muy común señalar a estas actividades como una violación del artículo 2 (7) de la Carta. [B. Antonini, *art. cit.*, p. 428.]

⁴¹ J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, *op. cit.*, p. 426.

Además, no existía un cese al fuego y varias zonas del país no estaban bajo control del gobierno.⁴²

Durante marzo y abril de 1991 tuvieron lugar negociaciones intensas en la ciudad de México bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Éstas se constituyeron en una de las rondas más importantes.⁴³ Álvaro de Soto las había acelerado porque muchas reformas constitucionales eran esenciales y, de acuerdo con la Constitución salvadoreña, para ser aprobadas debían ser votadas y aceptadas por dos Asambleas consecutivas. La de aquel momento estaba por terminar su periodo a finales de abril, por lo que era necesario que aprobara las reformas para así evitar esperar varios años más. Las negociaciones fueron sumamente complicadas y, de hecho, algunos miembros del equipo negociador de la ONU pensaron que fracasarían, pero no fue así.⁴⁴ Se aprobó el primer paquete de reformas del sistema judicial, derechos humanos y las fuerzas armadas.⁴⁵

A pesar de la aprobación de dichas reformas, las negociaciones volvieron a empantanarse en el verano.⁴⁶ Por ello, en un intento para destrabarlas, el presidente Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, intentó reunir a la partes en conflicto a principios de julio sin consultarlo antes con Álvaro de Soto. Finalmente, no se reunieron porque el FMLN se negó a negociar con el gobierno salvadoreño sin la presencia de las Naciones Unidas. Unos días después, el Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador se formalizó durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en

⁴² *Loc cit.*

⁴³ R. Benítez, “La ONU”, art. cit., p. 42.

⁴⁴ Véase M. Goulding, *Peacemonger, op. cit.*, p. 230.

⁴⁵ T. S. Montgomery, art. cit., p. 144.

⁴⁶ En dicho periodo se realizaron cuatro rondas de negociaciones: Ciudad de México, del 14 al 17 de mayo; Caracas, Venezuela, del 25 de mayo al 2 de junio; Querétaro, México, del 16 al 22 de junio; y Ciudad de México, del 9 al 11 de julio. [R. Benítez, “La ONU”, art. cit., p. 43].

Guadalajara, México.⁴⁷ Después de este acontecimiento, el Grupo empezó a funcionar como tal y a tener reuniones periódicas con de Soto.⁴⁸

Debido al cese en los avances de las negociaciones, Javier Pérez de Cuéllar consideró que era una buena idea continuarlas en la sede de las Naciones Unidas. Por ello le solicitó al presidente Cristiani y a representantes de la guerrilla acudir a Nueva York. Ya que Estados Unidos le había pedido al Secretario General una participación más visible en el proceso, éste sintió que tenía la capacidad de solicitarle a Washington que se les otorgaran visas a los miembros del FMLN. Su iniciativa fue exitosa y se las dieron.⁴⁹ El 25 de septiembre de 1991 las partes en conflicto acordaron una agenda que cubría la mayoría de los asuntos relevantes y firmaron lo que se conoce como el “Acuerdo de Nueva York”.⁵⁰ En un entendimiento separado y confidencial se acordó que miembros del FMLN y de la policía nacional podrían ser incorporados a la nueva policía que habría de ser creada después del acuerdo de paz. También es importante señalar que el FMLN desistió de su petición de eliminar a las fuerzas armadas.⁵¹

En octubre y noviembre las partes en conflicto regresaron a México para continuar las negociaciones. Hubo poco avance, pero se logró algo importante: el FMLN anunció que iniciaría una tregua en la medianoche del 16 de noviembre en

⁴⁷ El Grupo de Amigos era un grupo de países que apoyaban al Secretario General en el proceso de paz. Para una discusión sobre la definición de los Grupos de Amigos, véase *supra*, pp. 82-84.

⁴⁸ A. de Soto, art. cit., pp. 368-369.

⁴⁹ A pesar de tener visas, los miembros de la guerrilla no podían salir de las inmediaciones de la ONU [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Jorge Montaña, entrevista realizada por Jean Krasno, Ciudad de México, México, 1º de octubre de 1999, p. 26].

⁵⁰ El gobierno salvadoreño percibía que, hasta ese momento, el FMLN traía temas a la mesa de negociación de manera continua por lo que la agenda se hacía cada vez más grande sin permitir que avanzaran las conversaciones. De ahí que se acordara que los temas a ser discutidos en las siguientes negociaciones serían únicamente los aprobados en ese momento. [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Alfredo Cristiani, entrevista realizada por James Sutterlin, San Salvador, El Salvador, 25 de julio de 1997, p. 34].

⁵¹ B. Antonini, art. cit., p. 429.

recuerdo de los sacerdotes Jesuitas asesinados en 1989.⁵² Como respuesta a esto, el gobierno decidió detener los bombardeos aéreos y el uso de artillería pesada.⁵³ A pesar de lo relevante de dicha decisión, las negociaciones no estaban avanzando y el periodo de Pérez de Cuéllar como Secretario General concluiría al final del año. Este hecho fue muy trascendente, pues nadie sabía si El Salvador sería prioridad para el nuevo secretario general, Boutros Boutros-Ghali.

Los últimos días de 1991 estuvieron llenos de actividades porque todos los participantes del proceso estaban buscando una solución antes de que terminara el periodo de Pérez de Cuéllar. Aunque ésta es una contra-factual y por ello nunca sabremos si es cierta, si el periodo del Secretario General no hubiera terminado el 31 de diciembre, el acuerdo no se habría alcanzado en la fecha en que se hizo.⁵⁴ El Secretario General, viendo el desarrollo de las negociaciones en México, solicitó a las partes en conflicto regresar a Nueva York para hacer el último intento antes de salir del cargo.

La negociación había ocurrido en dos mesas: la política y la militar. Álvaro de Soto estaba a cargo de la primera y Marrack Goulding de la segunda. El 24 de diciembre, el Secretario General solicitó a Goulding reunir a la mesa encargada del cese al fuego: era el momento de decidir la fecha y los términos del mismo porque el presidente Cristiani llegaría en los siguientes días a petición de Pérez de Cuéllar.⁵⁵ Desde el 24 de diciembre hasta el 31 las negociaciones encabezadas por Goulding

⁵² Véase *infra*, p. 15.

⁵³ T. S. Montgomery, art. cit., p. 145.

⁵⁴ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Diego Arria, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997, p. 15.

⁵⁵ Una de las primeras fricciones en esta ronda de negociaciones ocurrió porque el FMLN solicitó la presencia del presidente Cristiani y éste se negó a ir en un principio. [R. Benítez, “La ONU”, art. cit., p. 46].

avanzaron sin mayores contratiempos o al menos fue mucho más fácil que lo que ocurría en la mesa política.⁵⁶

El 29 de diciembre de 1991, algunos de los miembros del equipo de negociación de la ONU estaban muy escépticos de las posibilidades de concluir las negociaciones antes del 31 de diciembre.⁵⁷ Los embajadores del Grupo de Amigos querían darles la última oportunidad a las partes en conflicto por medio de la participación directa del Secretario General en las negociaciones. Goulding estaba de acuerdo, pero de Soto estaba muy reticente a hacerlo.⁵⁸ Finalmente, en un episodio audaz, los embajadores convencieron al Secretario General de que participara en las pláticas.⁵⁹

El presidente Cristiani había llegado a Nueva York el 28 de diciembre acompañado de Armando Calderón Sol, quien en ese momento era el alcalde de San Salvador y sería el siguiente presidente. Uno de los temas en la mesa política fue la reforma agraria que estaba siendo negociada por este último y Shafik Handal. En la tarde del 31, ambos decidieron detener las negociaciones por lo que los embajadores del Grupo de Amigos le informaron al Secretario General de la situación. Pérez de Cuéllar tenía planeado abandonar Nueva York en la tarde y, ya que no parecía que se iba a lograr un acuerdo, señaló que no tenía ningún sentido permanecer. El Grupo de

⁵⁶ M. Goulding, *Peacemonger, op. cit.*, pp. 235-236.

⁵⁷ Historial Oral, J. Montaña, p. 35 e Historia Oral, D. Arria, pp. 9-10.

⁵⁸ De acuerdo con Jorge Montaña, representante permanente de México ante las Naciones Unidas en aquel momento, de Soto no quería que el Secretario General desempeñara el papel de negociador final debido a que él lo quería realizar. [Historia Oral, J. Montaña, p. 34].

⁵⁹ Los cuatro embajadores aparecieron en la oficina de Pérez de Cuéllar sin previo aviso. Al principio, el Secretario General no quería participar, pero al final estuvo de acuerdo. Se debe mencionar que esta conversación incluyó una especie de amenaza. Los embajadores le dijeron a Pérez de Cuéllar que si se negaba a ayudar en el proceso llamarían en ese momento a una conferencia de prensa para hacer pública su falta de compromiso con el proceso. [*Ibid.*, pp. 29-35].

Amigos le solicitó que se quedara, que las partes en conflicto llegarían a un acuerdo y el Secretario General decidió no salir.⁶⁰

Los embajadores del Grupo de Amigos regresaron a la sala de negociaciones y les dijeron a las partes en conflicto que el Secretario General no estaba jugando; a menos que trabajaran para encontrar una solución al conflicto, iba a abandonar Nueva York. Para presionar a las partes en conflicto, el embajador Jorge Montaña, representante permanente de México ante las Naciones Unidas, les dijo que a pesar de la buena fe del nuevo Secretario General, éste iba a querer reabrir todos los temas que ya habían sido acordados, provocando un retroceso en el proceso; él no sabía si sería así, pero era una estrategia para destrabar las negociaciones.⁶¹ Las partes en conflicto empezaron a trabajar de nuevo y los embajadores del Grupo de Amigos le presentaron al Secretario General una agenda para los trabajos de la tarde y la noche. Finalmente, el Secretario General se quedó hasta que las negociaciones concluyeron y pudo firmar un acuerdo de paz conocido como el “Acta de Nueva York”.⁶² No todo se acordó el 31 de diciembre de 1991; de hecho, algunos temas todavía se discutieron en los primeros días de enero pero teniendo en mente que los acuerdos de paz habrían de ser firmados el 16 de enero de 1992 en México.⁶³ Así, el Acta de Nueva York II, con todas las partes que faltaban en el Acta de Nueva York, se firmó el 13 de enero de 1992.

⁶⁰ Diego Arria, “Bringing Leverage to the Peace Process in El Salvador and Central America”, en J. Krasno, B. C. Hayes y D.C.F. Daniel, *op. cit.*, p. 75.

⁶¹ Historia Oral, J. Montaña, p. 39.

⁶² Oficialmente, el acuerdo se firmó a la medianoche, aún en el periodo de Pérez de Cuéllar al frente de la ONU, pero se “retrasó el reloj” por lo que este acontecimiento, en realidad, ocurrió después de la medianoche. [Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.]

⁶³ Historia Oral, B. Antonini, pp. 26-27.

1.3 Más allá de Chapultepec: el mantenimiento y la consolidación de la paz

El 16 de enero de 1992 se firmó en el Castillo de Chapultepec, en México, el acuerdo de paz entre el gobierno salvadoreño y el FMLN que puso fin a doce años de una sangrienta guerra civil. Se hizo en presencia del nuevo Secretario General, Boutros Boutros-Ghali. Aunque se invitó al ex secretario general Javier Pérez de Cuéllar, éste declinó la invitación, argumentando que “la luz debía ser para el nuevo Secretario General”.⁶⁴ Antes de la firma del acuerdo de Chapultepec, el 14 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó el reforzamiento de ONUSAL, al incluir 380 observadores militares y 631 policías.⁶⁵ Como se mencionó, la operación ya estaba en el terreno, pero únicamente en la forma de la división de derechos humanos.⁶⁶ Así, la resolución 729 del Consejo de Seguridad creó la división policíaca y militar. La sección electoral sería creada unos años más tarde tras una solicitud del gobierno, pero la primera visita del equipo se realizó en agosto de 1992. Así, la estructura de ONUSAL era la siguiente:

- Enviado Especial del Secretario General de la ONU
 - Componente Militar (14 de enero de 1992, resolución 729 del Consejo de Seguridad)⁶⁷
 - Componente Policíaco (14 de enero de 1992, resolución 729 del Consejo de Seguridad)⁶⁸
 - Componente de Derechos Humanos (mayo de 1991, Acuerdo de San José)
 - Componente Electoral (27 de mayo de 1993, resolución 832 del Consejo de Seguridad)⁶⁹

⁶⁴ Historia Oral, J. Montaña, p. 45.

⁶⁵ B. Antonini, art. cit., p. 431.

⁶⁶ Véase *infra*, p. 19.

⁶⁷ S/RES/729 (1992).

⁶⁸ S/RES/729 (1992).

⁶⁹ S/RES/832 (1993).

Los acuerdos de paz constan de seis instrumentos que pusieron fin a la guerra civil en El Salvador y, al mismo tiempo, llevaron al FMLN a la vida política y establecieron reformas destinadas a la desmilitarización de la sociedad. Los acuerdos que se alcanzaron fueron “la conversión del FMLN de fuerza militar a partido político, la reforma del ejército y la desaparición de varias agencias de seguridad pública, la creación de una fuerza policíaca civil, reformas sustantivas a la administración de justicia, asistencia electoral y un programa de transferencia de tierras a ex combatientes y otras personas afectadas por la guerra”.⁷⁰

El desarrollo de la misión no fue tan turbulento como otras operaciones de paz desplegadas en el mundo, como las de Somalia (UNOSOM), la Misión de verificación de la ONU en Angola (UNAVEM) o la Misión de asistencia de la ONU para Ruanda (UNAMIR), entre muchas otras. Con esto, de ninguna manera se quiere decir que la tarea haya sido fácil. De hecho, hubo algunas ocasiones en que la ONU encontró dificultades, por ejemplo, con la comisión de la verdad. A pesar de que esta última no era parte de las Naciones Unidas, como habían acordado las partes en conflicto, en marzo de 1993 en su informe final recomendó la destitución de todas las personas mencionadas en el informe y la renuncia de todos los jueces de la Suprema Corte. Esto provocó un gran revuelo hasta un punto tal que el presidente Cristiani argumentó que la comisión se había extralimitado en su mandato. La Asamblea Legislativa se reunió en una sesión de emergencia para acordar una amnistía a todos los crímenes cometidos en el tiempo de la guerra. Probablemente, debido a esa reacción, la ONU no presionó para la puesta en marcha de las recomendaciones.⁷¹

⁷⁰ Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation UN Strategies in El Salvador*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p. 11.

⁷¹ James Dobbins, et al. (eds.), *The UN's role in nation-building, from the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2005, pp. 59-60.

Hubo muchos problemas con el programa de transferencia de tierras. Para fines de 1994, únicamente 40% de los beneficiarios habían recibido las secciones de tierra que les correspondían.⁷² ONUSAL no fue capaz de monitorear y asesorar a la nueva policía que estaba sobrepasada por las tasas de criminalidad que iban en aumento como resultado de la incapacidad de la economía de absorber a los soldados desmovilizados y aquellos que habían peleado en la guerrilla.⁷³

De forma regular, cada una de las partes se quejaba que los otros no estaban cumpliendo los acuerdos. En ocasiones, la manera en que se procedía era por medio del Grupo de Amigos. El FMLN iba con los embajadores del Grupo para denunciar, por ejemplo, las fallas en la puesta en marcha de la reforma de la policía, el programa de distribución de la tierra, las modificaciones al sistema judicial o las indemnizaciones que se debían de pagar.⁷⁴ Sin embargo, la crisis más importante ocurrió en mayo de 1993 cuando se descubrió que el FMLN todavía poseía armas, como misiles tierra-aire, que se encontraban en Nicaragua. La guerrilla reaccionó de manera positiva y cooperó con ONUSAL para continuar con las actividades de desarme del mandato.⁷⁵

En marzo de 1994 se celebraron elecciones para presidente, Asamblea Nacional, Consejos Municipales y Parlamento Centroamericano y fueron manejadas por el Tribunal Supremo Electoral. La ONU apoyó en el registro de votantes y el monitoreo de la campaña electoral. El proceso tuvo algunos problemas, pero la división electoral consideró que había sido exitoso.⁷⁶

⁷² *Ibid.*, pp. 54-55.

⁷³ Para un análisis del tema y de la relación entre la ONU y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), véase Álvaro de Soto y Graciana del Castillo, "Obstacles to Peacebuilding," en *Foreign Policy*, 94 (1994), pp. 69-83.

⁷⁴ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Manuel Tello y Gustavo Albín, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 6 de agosto de 1997, p. 24.

⁷⁵ B. Antonini, art. cit., p. 433.

⁷⁶ J. Dobbins, *The UN's role*, op. cit., pp. 61-62.

Finalmente, en 1995, después de las elecciones, el Consejo de Seguridad consideró que la ONU podía retirarse. Se autorizó una operación mucho más pequeña, MINUSAL y, poco a poco, las actividades de seguimiento se transfirieron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁷⁷

En términos generales, y totalmente de acuerdo con la definición de éxito y fracaso que se propuso en la introducción de la tesis, El Salvador fue un éxito. Sin embargo, es cierto, y no se debe dejar de reconocer, que la situación hoy, en 2007, se ha deteriorado muchísimo. Las dificultades de la reinserción de los ex combatientes han provocado un serio problema de pandillas, mejor conocidas como “maras”, que hoy operan incluso en México y Estados Unidos. Además, también hay que reconocer que muchos espacios políticos se han cerrado dando pie a otras formas de movilización como las huelgas.⁷⁸ La polarización entre los dos partidos políticos más importantes de El Salvador se puso en evidencia en la celebración del quince aniversario de la firma de la paz cuando el presidente Antonio Saca agradeció a todos los actores que participaron en el proceso, incluyendo al presidente Cristiani, Pérez de Cuéllar, de Soto y el Grupo de Amigos, pero no al FMLN.⁷⁹ Así, aunque el análisis que aquí se ha hecho es muy optimista bajo la definición que se ha tomado, se tiene que tener cuidado al clasificar a El Salvador como un éxito en el largo plazo dadas las condiciones actuales del país.

⁷⁷ T. S. Montgomery, art. cit., p. 160.

⁷⁸ Christine J. Wade, *El Salvador Revisited: Lessons Learned in Building Sustainable Peace*, Ponencia presentada en la 48^o convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 1^o de marzo de 2007.

⁷⁹ La única mención cercana que hizo se encuentra en el siguiente fragmento del discurso: “también un reconocimiento sincero a las personas e instituciones de la sociedad civil, partidos políticos y todos los personajes que hicieron posible este logro, y que en este momento sería imposible enumerarlos”. [Discurso del Sr. Elías Antonio Saca, Presidente de la República, 16 de enero de 2007, <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2007/01/disc1601.html>].

Retomando las citas de Gareth Evans y Paul Kennedy con las que inicié esta parte de la tesis, El Salvador refleja ambas.⁸⁰ Por un lado, atinadamente, la OMP se estableció cuando ya se había acordado la paz. Aunque se enviaron a los observadores de derechos humanos antes del cese al fuego, lo cierto es que éstos no eran parte del componente militar que corrían el peligro de tomar parte en el conflicto, como en Somalia, o ser testigos de asesinatos masivos sin poder hacer mucho al respecto, como en Ruanda o en Srebrenica. Es decir, se estableció una OMP en el momento correcto con el mandato correcto: mantener la paz cuando ésta ya se había acordado. Esto, sin duda alguna, por obvio que parezca, fue muy importante para el éxito de ONUSAL, pues si vemos el historial del Consejo de Seguridad en los últimos años observaremos que se han enviado OMP cuando no hay una paz que mantener y que, en muchos casos, han tenido resultados muy poco afortunados.

El proceso de paz salvadoreño contó con los elementos adicionales a una OMP que Paul Kennedy considera necesarios para la paz. Por un lado, las partes en conflicto tuvieron la voluntad política de encontrar una salida negociada y, por otro, se le dio el seguimiento político que se necesitaba. A pesar del cambio de Secretario General, Álvaro de Soto se mantuvo al tanto de la puesta en marcha de los acuerdos y el Grupo de Amigos también siguió de cerca el proceso. Es decir, la comunidad internacional acompañó a El Salvador más allá de la firma de los acuerdos de paz.

⁸⁰ Véase *infra*, p. 9-10.

CAPÍTULO 2

EL CAMINO A... ¿EL USO DE LA FUERZA?

En la década de los noventa Haití se convirtió en un laboratorio en el que la comunidad internacional experimentaría con muchas técnicas para lidiar con Estados en vías del colapso después de la guerra fría. Los experimentos incluyeron acciones conjuntas entre la ONU y una organización regional, la observación de elecciones en un Estado independiente, el despliegue de una misión en el terreno para la verificación del respeto a los derechos humanos, el uso de la fuerza para restaurar a un presidente elegido, el reclutamiento y entrenamiento de una nueva fuerza policíaca y el uso de sanciones económicas para presionar a una pequeña elite para cambiar sus políticas.

*Marrack Goulding*¹

De las crisis más graves que las Naciones Unidas tuvieron que atender en los noventa, la de Haití marcó retos especiales. Pese a no haber una guerra civil, como tal, la Organización se apoyó en todos los instrumentos que generalmente ocupa para enfrentar dichas situaciones. Sin embargo, a diferencia de El Salvador, en donde había que reformar las instituciones que el Estado ya tenía, en Haití, tras décadas de dictaduras brutales que habían dejado al país en ruinas, había que crearlas. Los acontecimientos que aquí se narran están basados en las etapas de la paz descritas en el capítulo anterior.² Para Haití, el establecimiento de la paz empieza con las negociaciones que ocurrieron inmediatamente después del golpe del general Raoul Cedras (septiembre de 1991) hasta el acuerdo de *Governors Island* (27 de junio al 3 de julio de 1993). La imposición va del incidente del *Harlan County* (11 de octubre de

¹ *Peacemonger*, Londres, John Murray, 2002, p. 270.

² Véase *infra*, pp. 11-12.

1993) hasta la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad (31 de julio de 1994), y el mantenimiento y la consolidación del inicio de la intervención de Estados Unidos en julio 1994 hasta el año 2001 en que la última misión de la ONU abandonó Haití.

Etapas de la paz	Haití
Establecimiento de la paz	Septiembre 1991 - <i>Governors Island</i> (junio-julio 1993)
Imposición de la paz	<i>Harlan County</i> (11 de octubre de 1993)– autorización del uso de la fuerza (31 de julio de 1994)
Mantenimiento/consolidación de la paz	Fuerza multinacional (1994)/UNSMIH/ UNTMIH/ MIPONU/MICAH (2001)

2.1 La salida de Duvalier y el inicio del caos haitiano

De 1957 a 1986 Haití vivió un periodo de estabilidad bajo el régimen autoritario de los Duvalier. François Duvalier, o Papa Doc, llegó a la presidencia de Haití en 1957. Al principio se dedicó a neutralizar a las tres fuerzas políticas que representaban una amenaza para su gobierno: los militares, la clase media negra y la elite económica. Fue un periodo terrible en la historia de este país del Caribe pues la persecución a los disidentes fue brutal, en parte, por la creación de una fuerza paramilitar, los *tontones macoutes*.

Cuando murió François Duvalier en 1971, su hijo de 19 años, Jean-Claude, tomó el poder. Aunque hubo varios desencuentros con Washington, la relación se mantuvo estable hasta que en noviembre de 1985 empezaron algunas protestas en Haití contra el régimen que se fueron intensificando paulatinamente. En enero de 1986, el embajador estadounidense, Clayton McManaway, consideró que Duvalier

estaba por caer y solicitó al Departamento de Estado que aceptara el hecho y apoyara una salida rápida y pacífica. McManaway se entrevistó en varias ocasiones con Duvalier señalándole cómo veía la situación y *Baby Doc* pidió entonces al secretario de Estado que le dijera qué quería Estados Unidos. La respuesta fue su salida y la transición a un gobierno civil. En todo momento, la potencia demostró su apoyo a Duvalier y fue precisamente Washington quien consiguió su salida a Francia e, incluso, el avión que lo transportó. El 7 de febrero él y toda su familia estaban despegando de Puerto Príncipe.³ En ese momento se creó un gobierno interino al mando del General Brigadier Henri Namphy que puso énfasis en el establecimiento de la democracia, el estado de derecho y los derechos fundamentales para todos.⁴ Su proyecto también incluía la celebración de elecciones.

Tras la caída de la dictadura de los Duvalier, todo parecía indicar que la comunidad internacional estaba interesada en que Haití transitara a la democracia, o al menos eso demuestran las iniciativas tomadas por Estados Unidos y las Naciones Unidas. Por un lado, Washington trabajó en dos niveles para lograrlo: apoyó al gobierno interino e impulsó programas para educar a la población. La preocupación era tal que la asistencia económica llegó a ser de más de cien millones de dólares, es decir, el doble de lo que se le había otorgado a Duvalier; más aún, Haití llegó a ser el país que más dinero recibía de Estados Unidos después de Centroamérica.⁵

La embajada estadounidense en Puerto Príncipe fue un eje del proceso. Los funcionarios se reunían con representantes del gobierno haitiano para asesorarlos en materia electoral e impulsaban a los candidatos a participar en la contienda electoral. Por otro lado, apoyaban las actividades del proyecto del Centro para la Promoción y

³ Thomas Carothers, *In the Name of Democracy. US Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991, p. 184.

⁴ Javier Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace, A Secretary-General's Memoir*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, p. 440.

⁵ T. Carothers, *op. cit.*, p. 185.

Asistencia Electoral que capacitaba a la población para las elecciones. Más importante todavía era que la iniciativa tenía un componente de educación cívica, fundamental para el establecimiento de la democracia.⁶

Por su parte, la ONU también actuó. Javier Pérez de Cuéllar, como Secretario General de la Organización y “hombre del hemisferio”, pensó que lo más importante era movilizar la asistencia internacional y ayudar al gobierno a organizarse para canalizar de manera efectiva el apoyo proveniente del exterior. Por ello, solicitó al PNUD que estableciera un Programa de Asistencia de Emergencia para Haití y nombró a Orlando Olcese como su representante especial para Haití.⁷

El Secretario General de la ONU visitó Haití en junio de 1986. Para ese entonces, la Organización todavía se negaba a participar de manera más activa puesto que lo veía como una violación al principio de no intervención establecido en la Carta de la Organización. Aun así, Pérez de Cuéllar aconsejó al presidente Namphy en muchos asuntos internos y le prometió que las Naciones Unidas darían asesoría técnica para las elecciones, así como también solicitaría de manera urgente al director de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que enviara a un experto para diseñar un plan de alfabetización.⁸

Pese a los intentos por salir adelante, hubo muchas manifestaciones en contra del gobierno de Namphy porque, supuestamente, estaba intentando mantener al país en manos de simpatizantes de Duvalier. Ante esta situación, el enviado especial del Secretario General le recomendó llamar a una Asamblea Constituyente para diseñar una nueva Constitución, crear leyes electorales nuevas y establecer una fecha para las

⁶ *Ibid.*, pp. 186-188.

⁷ J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, *op. cit.*, p. 440.

⁸ *Ibid.*, p. 440

elecciones. Las recomendaciones se siguieron y las elecciones se llevarían a cabo el 29 de noviembre de 1986.⁹

A pesar de todos estos esfuerzos, la elección no se llevó a cabo; hubo disturbios y Namphy eliminó la Comisión Provisional Electoral. Más adelante, en enero de 1988 se celebraron las elecciones¹⁰ con éxito relativo, pero el Presidente electo fue derrocado por Namphy quien a su vez fue derrocado por el General Prosper Avril, antiguo aliado de Duvalier. La escena haitiana estaba próxima a la anarquía.¹¹ El 13 de marzo de 1990, después de un golpe de Estado llevado a cabo por Herard Abraham, Ertha Pascal-Trouillot se convirtió en la presidenta de Haití. La mayor preocupación de Pascal-Trouillot era que las elecciones se realizaran y que, finalmente, hubiera una transición democrática en Haití. Por ello, le pidió ayuda a Carlos Andrés Pérez, quien la llevó con él a la inauguración del presidente César Gaviria de Colombia para solicitar el apoyo de la región. Ahí se decidió que la OEA lo haría. Además, Pascal-Trouillot contaba con el apoyo de Estados Unidos.¹²

2.2 Principio y fin del primer experimento democrático: elecciones y golpe de Estado

El 15 de marzo Pascal-Trouillot solicitó al Secretario General de la ONU que organizara una misión que observara y verificara las elecciones. Inmediatamente, Pérez de Cuéllar solicitó al PNUD que se enviara una misión de ayuda técnica a Puerto Príncipe. Unos días después, la Presidenta pidió que, junto con la misión de civiles, se enviara a expertos en materia de seguridad para que ayudaran al ejército haitiano a

⁹ T. Carothers, *op. cit.*, pp. 186-188.

¹⁰ Para éstas, se solicitó la asesoría de las Naciones Unidas; sin embargo, el Secretario General se negó a participar, en parte porque Namphy no siguió su recomendación de reinstalar a la Comisión Provisional Electoral.

¹¹ T. Carothers, *op. cit.*, pp. 186-188.

¹² Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Beatrice Rangel, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 16 de septiembre de 1997, p. 32.

diseñar y poner en marcha medidas que aseguraran las elecciones. La última solicitud generó un debate considerable en la Organización puesto que el Consejo de Seguridad, junto con algunos miembros del Secretariado, sostenía que era parte de su mandato. La tarea se dificultó aún más cuando tres miembros del órgano se negaron a aceptar el envío de asesores debido a que sería una violación a la soberanía.¹³ Finalmente, la Asamblea General aprobó la resolución pero, antes de que lo hiciera, el Secretario General había advertido al Consejo de Seguridad que si la Asamblea General aprobaba la misión, la mandaría. Así, el 10 de octubre se creó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH).¹⁴ La OEA también envió una misión pero sin el componente de seguridad.¹⁵ Los militares, en parte por la presión externa, accedieron a que se celebraran las elecciones. ONUVEH, la OEA y varias organizaciones no gubernamentales realizaron monitoreo internacional para garantizar que las elecciones fueran libres y justas.¹⁶

Por primera vez, un candidato se preocupaba por el bienestar de la población: Jean Bertrand Aristide, un sacerdote. Este personaje logró reunir no sólo a su partido, sino hacer una coalición llamada *Lavalas* que obtuvo el 67% de los votos en las elecciones celebradas el 16 de diciembre de 1990 y asumió la presidencia el 7 de febrero de 1991, tras un intento fallido de golpe de Estado contra Pascal-Trouillot. Sin embargo, su proyecto alteró el equilibrio interno de fuerzas en varios aspectos. El primero de ellos era el triunfo de las masas sobre las elites.¹⁷ El segundo, el de las

¹³ James Sutterlin, *The United Nations and the Maintenance of International Security, A Challenge to be met*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, pp. 45-46.

¹⁴ A/RES/45/2.

¹⁵ Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, op. cit., pp. 441-442.

¹⁶ Chetan Kumar, "The role of the military in democratization and peacebuilding: The experiences of Haiti and Guatemala", en Hans-Georg Ehrhard y Albrecht Schnabel (eds.), *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*, Tokio, United Nations University, 2005, p. 266.

¹⁷ Robert Pastor, "The United States and the Americas: Unfilled Promise at the Century's Turn", en Robert J. Lieber (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 136.

relaciones cívico-militares.¹⁸ Estos cambios fueron los que precipitaron su caída, liderada por el general Raoul Cedras, a menos de nueve meses de haber iniciado su periodo.¹⁹

Desde el regreso de Aristide de la Asamblea General de la ONU, dos días antes del golpe, se escuchaban rumores que el golpe podría suceder, hecho que el Presidente se aseguró de que fuera falso al comunicarse con Cedras. El golpe empezó en la noche del 29 de septiembre. Algunas personas atacaron la casa del presidente Aristide, que logró escapar con la ayuda del embajador francés en Puerto Príncipe, Raphael Dufour. De ahí se dirigieron al Palacio Presidencial, en donde había una emboscada y los militares tomaron prisionero a Aristide.²⁰

El día del golpe de Estado, Canadá, Venezuela, Francia y Estados Unidos iniciaron comunicaciones sobre la situación en Haití. Los embajadores de dichos países se reunieron en Puerto Príncipe, en la casa del embajador estadounidense, para coordinar las posiciones. De ahí partieron a la sede de las fuerzas armadas y después de negociar con los militares lograron rescatar a Aristide.²¹ El Presidente derrocado llegó a Caracas en donde el presidente Pérez, junto con los embajadores de Francia, Estados Unidos y Canadá acreditados en Venezuela, lo recibió como jefe de Estado aduciendo que su gobierno no reconocería a un gobierno golpista.²² El presidente recién derrocado no estaba listo para luchar y parecía que se daría por vencido. Sin

¹⁸ Marlye Gélín-Adams y David Malone, "Haiti: A Case of Endemic Weakness", en Robert Rotberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation, 2003, p. 296.

¹⁹ R. Pastor, art. cit., p. 136.

²⁰ Jean Bertrand Aristide, *Jean Bertrand Aristide, An Autobiography*, Nueva York, Orbis Books, 1993, pp. 155-157.

²¹ Historia Oral, B. Rangel, p. 36.

²² *Ibid.*, p. 40.

embargo, el presidente Pérez señaló que había que luchar en los organismos internacionales.²³

2.3 La búsqueda de una solución pacífica: el acuerdo de *Governors Island*

Ante la crisis haitiana en la que un gobierno elegido democráticamente había sido depuesto, la OEA, en el marco de la Declaración de Santiago, llamó a una reunión *ad hoc* para discutir la situación de Haití.²⁴ La Organización condenó el golpe e hizo un llamado al aislamiento diplomático del régimen militar. Por su parte, la ONU también tomó medidas, el secretario general Javier Pérez de Cuéllar, expresó su preocupación por los acontecimientos en Haití y el Consejo de Seguridad decidió concederle una audiencia a Jean Bertrand Aristide, quien asistió a una sesión el 3 de octubre de 1991. Dicha visita, claro está, no estuvo libre de las reservas de varios Estados miembros. Ecuador, India, China y Cuba se negaban a recibir a Aristide en una sesión formal del Consejo de Seguridad. El primero aducía que era un asunto regional y que, por ende, no había necesidad de traerlo como un tema del Consejo de Seguridad.²⁵ Sin embargo, finalmente se logró convencer a los miembros y la sesión se llevó a cabo. Todos los presentes establecieron sus posiciones de apoyo al gobierno derrocado, a excepción de China. Sin embargo, la OEA se mantuvo como la Organización líder para la solución del problema.

²³ Véase Jean Bertrand Aristide, *Dignity*, trad. Carol F. Coates, Charlottesville, University Press of Virginia, 1996, pp. 46-47.

²⁴ La declaración de Santiago (resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA), que se había firmado unos meses antes del golpe contra Aristide, era un mecanismo permanente para el resguardo de la democracia que facultaba al Secretario General de la Organización a hacer un llamado a los Estados Miembros para realizar una reunión en la que se tenían que tomar medidas para el restablecimiento de la democracia. [Rut Diamint, “Evolución del sistema interamericano: entre el temor y la armonía”, en Arlene Tickner (comp.), *Sistema Interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias futuras*, Bogotá, CEI-Ediciones Uniandes-OEA, 2000, pp. 17-18.]

²⁵ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Diego Arria, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997, p. 28.

La OEA continuó con sus actividades y el 8 de octubre aprobó una resolución pidiendo a los Estados miembros imponer un embargo, después de que una misión de la Organización visitara Haití y fuera atacada por los militares.²⁶ En concordancia, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución el 11 de octubre demandando que se restaurara inmediatamente al gobierno legítimo y solicitó a sus miembros que tomaran las medidas necesarias para apoyar la resolución de la OEA.²⁷ En el contexto de esta resolución, y para mantener la atención internacional sobre Haití, los gobiernos de Francia, Estados Unidos, Canadá y Venezuela acordaron unificar posiciones. Estos cuatro países se mantuvieron unidos en los meses siguientes creando el grupo cuatripartita a mediados de 1992 y, a finales del año, el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití.²⁸ Además, constantemente, los presidentes George H. W. Bush, François Mitterrand y Carlos Andrés Pérez hablaban sobre el tema que era promovido, en gran medida, por el primer ministro canadiense Brian Mulroney.

Las sanciones empezaron a dar resultados a finales de octubre de 1991; sin embargo, no funcionaron del todo por las excepciones que planteó el gobierno de Estados Unidos para las industrias de sus nacionales en Haití.²⁹ Además, dado que era un embargo impuesto por una organización regional, varios países europeos y africanos continuaban el comercio con Haití y, peor aún, varios países del hemisferio, como República Dominicana, no lo habían puesto en marcha.³⁰

Mientras los organismos internacionales se manifestaban contra el golpe, el gobierno de Cedras empezó una campaña de hostigamiento y asesinato de todos aquellos que habían estado con la coalición *lavalas*. Esto llevó a que se iniciara un

²⁶ Chetan Kumar, *Building peace in Haiti*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, p. 21.

²⁷ A/RES/46/7

²⁸ David Malone, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 66.

²⁹ Sebastian von Einsiedel y David Malone, "Haití", en David Malone (ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 469.

³⁰ D. Malone, *Decision-Making*, *op. cit.*, p. 73.

éxodo masivo de personas que se dirigían a las costas de Florida frente al cual la política de Estados Unidos fue regresarlos.³¹ La reacción de Washington en aquel momento debe ser entendida en el contexto de las elecciones presidenciales. De hecho, el entonces candidato demócrata William J. Clinton se manifestó en contra de esa política, señalando que de llegar a la Casa Blanca no la continuaría.³²

Para finales de mayo de 1992, la delegación canadiense ante la ONU y el Secretario General del organismo consideraron que se tenían que buscar mecanismos para sacar el tema de la OEA y llevarlo a las Naciones Unidas. Por ello, decidieron que era el momento apropiado para que Francia, Estados Unidos y Venezuela se unieran a Canadá en los esfuerzos por atraer la atención de la comunidad internacional a Haití. De ahí se formó el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití, que se reunió por primera vez del 16 al 17 de julio de 1992 en la OEA y, por segunda ocasión, el 23 de julio en Nueva York. En esas reuniones se acordó que el argumento que se utilizaría para introducir el tema en la ONU sería la amenaza a otras democracias frágiles de la región y la inestabilidad en los países vecinos que podía causar la ola de refugiados.³³

Durante la primera mitad de 1992, la OEA había estado intentado restaurar a Aristide sin tener éxito. Además, las reuniones no aportaban nada nuevo. Únicamente en mayo de 1992 se habló de la situación de los balseiros que no se había discutido en el seno de la organización regional. Esta situación llevó a Aristide a enviar una carta a Boutros-Ghali, el 3 de junio, solicitando que la ONU apoyara a la organización regional –porque la OEA no sabía cómo restablecer la democracia en Haití–³⁴ para

³¹ C. Kumar, “The role of the military”, art. cit., p. 266.

³² Para un análisis detallado del tema de los balseiros y la reacción de las administraciones Bush y Clinton, véase *supra*, pp. 130 y ss.

³³ D. Malone, *Decision-Making*, op. cit., p. 74.

³⁴ Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished, A US-UN Saga*, Nueva York, Random House, 1999, p. 63.

poner en marcha sus resoluciones. También solicitó que se mandara a un enviado especial para investigar las violaciones de derechos humanos y determinar las necesidades humanitarias de la población. El Secretario General procedió entonces a consultar el tema con la OEA y ésta respondió señalando que la situación en Haití ameritaba una acción conjunta de ambos organismos.³⁵

El 24 de noviembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución que condenaba la ola de violaciones de derechos humanos en Haití y le solicitaba al Secretario General que, en conjunto con la OEA, ayudara a solucionar la crisis.³⁶ En respuesta a este llamado, Boutros-Ghali nombró a Dante Caputo su enviado especial en Haití el 11 de diciembre de 1992. El Secretario General de la OEA hizo lo mismo un mes después.

Dado que las sanciones de la OEA no habían funcionado, en parte, porque no eran obligatorias y porque es un organismo que no cuenta con membresía universal como la ONU, se decidió llevar el problema a la atención del Consejo de Seguridad durante la reunión *ad hoc* de Cancilleres de la OEA celebrada el 13 de diciembre. Sin embargo, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay estuvieron en contra de ello. Más aún, el secretario general, Baena Soares, tampoco estaba de acuerdo. De ahí que el 21 de diciembre le enviara una carta a Boutros Boutros-Ghali, pidiéndole que le clarificara algunos aspectos de la relación entre la ONU y la OEA frente a la situación de Haití.

El 13 de enero de 1993 Aristide solicitó una misión de verificación de derechos humanos. Caputo, junto con el Grupo de Amigos, logró que se desplegara una misión conjunta entre la ONU y la OEA el 9 de febrero, conocida como la Misión

³⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Yearbook of the United Nations*, 1992, Nueva York, Columbia University, 1993, p. 235.

³⁶ A/RES/47/20.

Internacional de Civiles en Haití (MICIVIH).³⁷ Durante este tiempo, el enviado especial del Secretario General y el Grupo de Amigos también habían estado planeando la estrategia que seguirían para introducir el tema de Haití e imponer el embargo por medio del Consejo de Seguridad.³⁸

Mientras tanto, para el 15 de marzo del mismo año, Washington nombró a Lawrence Pezzullo asesor del Departamento de Estado para Haití.³⁹ Un día después, Clinton, a pocas semanas de haber llegado a la Casa Blanca, se reunió con Aristide y, en rueda de prensa, señaló que Estados Unidos no permitiría la permanencia de un gobierno ilegal en Puerto Príncipe.⁴⁰ Sin embargo, sobre la situación de los balseiros, la administración Clinton se caracterizó más por la continuidad que por el cambio, manteniendo la política de regreso de los haitianos que llegaban a las costas de Florida.

Frente a una situación que se deterioraba rápidamente, era necesario que el problema de Haití llegara al Consejo de Seguridad para que las sanciones fueran obligatorias. Sin embargo, se preveía que China y Brasil estarían en contra. Estados Unidos, entre abril y mayo, se convenció de la necesidad de hacer más rigurosas las sanciones de forma tal que el gobierno *de facto* de Haití entendiera que la comunidad internacional estaba unida en contra de él. La decisión del poder hegemónico fue fundamental porque unido a la voluntad de los demás miembros del Grupo de Amigos se pudo introducir el tema al Consejo de Seguridad. El 6 de junio de 1993, la OEA llamó a los Estados miembros a aplicar las sanciones y a que la comunidad

³⁷ S. von Einsiedel y D. Malone, art. cit., pp. 469-470.

³⁸ D. Malone, *Decision-Making*, op. cit., pp. 79-82.

³⁹ Pezzullo era un diplomático de carrera retirado. Sin embargo, con la llegada de la administración demócrata se le llamó para que colaborara en el equipo sobre Haití. Una de las razones para hacerlo era su labor como embajador de Estados Unidos en Nicaragua cuando se le solicitó a Somoza que se retirara de la Presidencia. En cierta medida, algo similar era lo que se tenía que hacer en este caso.

⁴⁰ Ralph Pezzullo, *Plunging into Haiti, Clinton, Aristide, and the Defeat of Diplomacy*, Jackson, University Press of Mississippi, 2006, p. 14.

internacional también las tomara. El día siguiente, el Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas, Fritz Longchamp, solicitó al presidente del Consejo de Seguridad que hiciera universales y obligatorias las sanciones contra el gobierno *de facto*. En esa situación, el Grupo de Amigos empezó a redactar la resolución que habría de ser introducida. El documento iba muy lejos al hablar de la imposición de un bloqueo naval, cuestión a la que el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) se negó y el Grupo de Amigos accedió a no incluirla, aunque estaba reticente a ello.⁴¹ Así, la ONU aprobó una resolución imponiendo un embargo de petróleo y armas sobre Haití en el marco del capítulo VII de la carta.⁴² Es decir, la ONU tomó algunas de las sanciones de la OEA y las aplicó a dos de los elementos más importantes para la supervivencia del régimen de Cedras: petróleo y armas. La gravedad del embargo orilló a los militares haitianos a negociar, de ahí que las sanciones fueran el motivo que los llevara a la mesa de negociaciones en *Governors Island*.

Los acuerdos a los que se llegaron en *Governors Island* fueron los siguientes:

1) diálogo político entre los representantes de las fuerzas políticas presentes en el parlamento bajo los auspicios de la ONU y la OEA, 2) Aristide nominaría a un Primer Ministro (este fue Robert Malval), 3) confirmación del Primer Ministro por el Parlamento haitiano, 4) suspensión de las sanciones de la ONU y la OEA una vez que el Primer Ministro asumiera su puesto, 5) asistencia internacional para el desarrollo, para la reforma administrativa y judicial, para la modernización de las fuerzas armadas y la creación de una nueva fuerza policíaca, 6) amnistía para los golpistas, 7) adopción de una ley que estableciera la nueva fuerza policíaca, 8) regreso del presidente Jean Bertrand Aristide el 30 de octubre de 1993 y 9) verificación por parte de la ONU y la OEA para que estos acuerdos se cumplieran. Con base en estos

⁴¹ D. Malone, *Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 83-85.

⁴² S/RES/841 (1993). [C. Kumar, *Building Peace*, *op. cit.*, p. 42.]

acuerdos, unos días después el Consejo de Seguridad autorizó la creación de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH).⁴³

La reunión de *Governors Island* fue un momento decisivo en la crisis de Haití pues, finalmente, las partes en conflicto se habrían de reunir. La negociación fue complicada y más aún porque las partes nunca negociaron frente a frente. El último día, Caputo pensó que era necesario escribir un acuerdo y platicar con las partes para que lo aceptaran. Cedras aceptó lo que se proponía, pero Aristide, con la asesoría y presión de muchas otras personas que lo acompañaban incluyendo miembros de *lavalas*, no estaba seguro de firmarlo por la cláusula sobre la amnistía a los militares y el tiempo que debía transcurrir antes de regresar al poder.⁴⁴ La noche antes de que Cedras partiera, el equipo de mediación de las Naciones Unidas intentó localizar a Aristide sin lograrlo. A la mañana siguiente se seguía sin tener una respuesta y la situación se complicaba más porque Pezzullo y Caputo ya tenían a Cedras en *Governors Island* listo para firmar antes de irse. El equipo de Aristide se comunicó minutos antes de que Cedras partiera y dijo que aceptaría firmar. Sin embargo, una vez que los militares habían partido pasaron once horas antes de que Aristide decidiera hacerlo.⁴⁵

Durante esas horas, Aristide estuvo presionado por varios de los actores internacionales que participaban en el proceso; Boutros Boutros-Ghali, Carlos Andrés Pérez y el secretario de Estado Warren Christopher, entre otros, se comunicaron para hacerle entender al Presidente que era necesario que firmara. Aristide prácticamente lo vio como un acuerdo que había que tomar como estaba o dejar, provocando su aislamiento frente a la comunidad internacional por no haberlo firmado. Sin embargo,

⁴³ S/RES/867 (1993).

⁴⁴ Aristide consideraba que aceptar esto era como tener reconciliación sin justicia. [Véase J. Aristide, *Dignity, op. cit.*, p. 127].

⁴⁵ Para un recuento minucioso de la negociación en *Governors Island* véase R. Pezzullo, *op. cit.*, pp. 86-106.

no estaba convencido; era “satisfactorio, pero desorganizado, firme e ingenuo al mismo tiempo [...] todo estaba dividido en diez puntos que no tenían la misma importancia y con un tiempo de aplicación extraño”.⁴⁶ Además, como era de esperarse, consideraba que había un periodo demasiado amplio para su restitución como presidente.⁴⁷

El acuerdo de *Governors Island*, a pesar de que las partes en conflicto habían acordado respetarlo, no lo hicieron. Al poco tiempo, la violencia provocada por los militares se reanudó.⁴⁸ Otro acontecimiento que marcó la falta de voluntad de Cedras y su régimen para cumplir con lo establecido hacía unas semanas fue la llegada del *Harlan County*, que transportaba a los soldados de mantenimiento de la paz estadounidenses y canadienses. Dante Caputo y Lawrence Pezzullo se dirigían al puerto para recibirlo cuando fueron apedreados por una multitud. El barco ya estaba en la costa del país y ancló sin llegar al muelle pues éste no tenía espacio para recibirlo. Mientras tanto, en tierra, había personas que protestaban (se cree que el régimen militar las había enviado), señalando que convertirían a Haití en otra Somalia y diciendo “Bienvenidos a Mogadiscio”.⁴⁹ Ante esta situación, y sin previo aviso a las Naciones Unidas, el barco se retiró de las costas haitianas por instrucciones del Pentágono.⁵⁰

Después del incidente, Cedras se negó a reunirse con Caputo. El Consejo de Seguridad de la ONU, a recomendación de un informe del Secretario General, decidió entonces imponer de nuevo el embargo el 13 de octubre de 1993 y fue más allá al

⁴⁶ J. Aristide, *Dignity*, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁸ Morris Morley y Chris McGillion, “Disobedient Generals and the Politics of Redemocratization: The Clinton Administration and Haiti”, en *Political Science Quarterly*, vol. 112, núm. 3, p. 369.

⁴⁹ Hacía menos de una semana había ocurrido la debacle de Somalia en la que Estados Unidos había perdido a 19 soldados. Dicha situación llevó a una crisis de opinión pública ya que la administración Clinton fue severamente cuestionada sobre los intereses que perseguía en aquel país que eran los que habían llevado a la muerte de las tropas.

⁵⁰ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 108-109.

imponer el 16 de octubre un bloqueo naval, al que se había negado unos meses antes.⁵¹ Sin embargo, al igual que en la aplicación de todo tipo de sanciones, la crisis humanitaria –que ya era bastante grave– no dejaba de preocupar a la comunidad internacional.⁵²

2.4 Del establecimiento a la imposición de la paz: el uso de la fuerza

Al ser una realidad que el régimen de Cedras no iba a dejar el poder, para finales de 1993 la administración Clinton empezó a considerar el uso de la fuerza como la única salida. Sin embargo, había muchos impedimentos para lograrlo. El secretario general Boutros-Ghali, a pesar de ver que las opciones se habían agotado y que el uso de la fuerza era probablemente la única salida, tenía ciertas dudas sobre la intervención. Una de sus mayores preocupaciones era, en palabras de Celia Toro, “la responsabilidad que supone intervenir y después irse y dejar todo ahí”.⁵³ Otro de los que estaban en contra del uso de la fuerza era el mismo Aristide, quien se negaba a ser restaurado al poder por Estados Unidos. Además, temía ser denunciado posteriormente por hacer que Estados Unidos volviera a ocupar el país.⁵⁴ Sin embargo, hay quienes señalan que esto se explica, en gran medida, porque el presidente derrocado ya no quería regresar a Haití.⁵⁵

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no tenían ningún interés particular en Haití a excepción de Francia y Estados Unidos. Sin embargo, Rusia aprovechó para conectar el conflicto con otros que estaban en su interés.⁵⁶ Por su lado,

⁵¹ S/RES/873 (1993) y S/RES/875 (1993).

⁵² Madeleine Albright, *Madam Secretary, a memoir, Madeleine Albright*, Nueva York, Miramax, 2003, pp. 155-156.

⁵³ “Conclusiones”, en Fernando González Saiffé y Celia Toro Hernández (coords.), *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, 2005, p. 303.

⁵⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p.152.

⁵⁵ M. Albright, *op. cit.*, pp. 158-159.

⁵⁶ Véase *supra*, pp. 138-140.

a los países del GRULAC no les parecía en lo absoluto la intervención. De hecho, México, Cuba, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, aunque no eran miembros del Consejo de Seguridad en ese momento, participaron en la sesión y se manifestaron abiertamente en contra de la resolución.⁵⁷

A pesar de que los actores internos e internacionales que eran relevantes en la crisis tenían dudas de si la intervención era la mejor opción; al final, Estados Unidos logró que se aprobara la resolución 940, autorizando el uso de la fuerza para restaurar al presidente Aristide. En general, la sesión en que se aprobó la resolución giró en torno al principio de no intervención consagrado en la carta de las Naciones Unidas en su artículo 2 (7) y a la falta de agotamiento de los mecanismos de arreglo pacífico de controversias establecidos en la misma.⁵⁸ La resolución pasó por 12 votos a favor y dos abstenciones que fueron las de China y Brasil. La primera se abstuvo no por la importancia de Haití, sino porque no estaba de acuerdo en sentar un precedente que pudiera repercutir posteriormente en su esfera de influencia. La resolución 940, por primera vez en la historia del Consejo de Seguridad, supuso la autorización del uso de la fuerza para deponer a un gobierno golpista y reinstalar al que había sido elegido democráticamente.⁵⁹ Dicha tarea la llevaría a cabo por medio de una fuerza multinacional bajo un comando unificado; es decir, bajo el liderazgo de Estados Unidos.⁶⁰

Durante el mes de agosto, el gobierno estadounidense buscó el apoyo de países que quisieran participar en la fuerza multinacional y, para el 15 de septiembre, el Pentágono tenía reclutados a 19 países para el operativo, sumando 2,000 tropas que

⁵⁷ Para una revisión de los discursos de esa sesión del Consejo de Seguridad véase S/PV.3413.

⁵⁸ S/RES/940 (1994).

⁵⁹ Gregory H. Fox, "Democratization", en D. Malone, *The UN Security Council, op. cit.*, p. 69.

⁶⁰ En meses anteriores Boutros-Ghali había solicitado que, de emprender la acción, Washington debía integrar a más países y que el comandante de la misión no fuera estadounidense. Albright aceptó la primera petición, pero señaló que el Congreso no aceptaría la segunda. Aun así, el Secretario General aceptó. [B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 151].

acompañarían a los estadounidenses. Entre los Estados que participarían se encontraban Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Israel, Jordania, Holanda, Reino Unido y algunos países de Centroamérica y el Caribe. A pesar de la colaboración de este número importante de países, hay que señalar que ninguno de los integrantes del Grupo de Amigos del Secretario General para Haití contribuyó a la fuerza multinacional.

El 15 de septiembre de 1994, el presidente Clinton advirtió a los militares haitianos que debían abandonar sus puestos. Finalmente, el 16 se envió una última misión para negociar con Cedras su salida antes de que se desplegara la fuerza multinacional. La misión estaba integrada por el ex presidente Jimmy Carter, el senador Sam Nunn y el General retirado Colin Powell. El 18 de septiembre, ante la noticia de que ya se estaba preparando el operativo para la intervención, Cedras decidió retirarse. La Fuerza entró a Haití sin mayor resistencia y se logró que Aristide se reinstalara en el poder el 16 de octubre de 1994.⁶¹

2.5 ¿Hacia la estabilización de Haití? El mantenimiento y la consolidación de la paz

La fuerza multinacional entró en Haití sin mayores complicaciones: participaron 28 países y se desplegaron 23,000 tropas. Aristide regresó al poder y el operativo se mantuvo hasta enero de 1995, cuando se señaló que Haití tenía ya un ambiente seguro y estable. Así, el 31 de marzo se pasó de la fuerza multinacional dirigida por Estados Unidos a la UNMIH. En el año de la transición, la UNMIH contó con 6,000 personas de 24 países de las cuales 2,400 eran de Estados Unidos. Sin

⁶¹ R. Pastor, art. cit., pp. 137-138.

embargo, estas cifras contrastan mucho con las de la fuerza multinacional en la que las tropas habían ascendido a 23,000.⁶²

La UNMIH llegó a su fin el 31 de mayo de 1996 pero, debido a que se consideró que el proceso de consolidación de la paz no había concluido, se establecieron misiones en el marco de la ONU y la OEA, no en el marco del capítulo VII de la Carta sino en el VI.⁶³ Además, el financiamiento no entró en el presupuesto de operaciones de paz de la Organización, sino que se basó en contribuciones voluntarias complicando más su actuación.⁶⁴ Los operativos en Haití fueron los siguientes:

- Misión de apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), 28 de junio de 1996 al 31 de julio de 1997
- Misión de transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMH), 30 de julio de 1997 a noviembre de 1997
- Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), 30 de noviembre de 1997 a 16 marzo de 2000
- Misión de Apoyo Civil Internacional en Haití (MICAH), 16 de marzo de 2000 a 2001.

⁶² James Dobbins, *et al.* (eds.), *America's role in nation-building: from Germany to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2003., p. 75.

⁶³ Las operaciones de paz de la ONU han sido denominadas como el capítulo seis y medio. Sin embargo, en la práctica del Consejo de Seguridad siempre se señala si una OMP está bajo el capítulo sexto o séptimo de la Carta de las Naciones Unidas. El primero tiene que ver con el arreglo pacífico de las controversias y el segundo con el uso de la fuerza. Si una OMP se autoriza bajo el capítulo sexto los soldados para el mantenimiento de la paz únicamente pueden usar la fuerza en defensa propia y si se autoriza bajo el capítulo séptimo el uso de la fuerza se estima necesario para poder poner en marcha el mandato.

⁶⁴ La ONU tiene dos presupuestos principales: el ordinario que cubre los gastos de la Organización y el de OMP, en el que las contribuciones se calculan de manera distinta. Generalmente, cuando la Organización establece una operación de paz los gastos se cargan al segundo. Sin embargo, hay casos en que si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General así lo determinan, los recursos habrán de provenir de contribuciones voluntarias ajenas al presupuesto de OMP.

Cada una de las misiones representaba una nueva estructura que no mantenía continuidad con las anteriores provocando que no hubiera coherencia en el operativo. Se repetían funciones y había muy poca coordinación entre las agencias.⁶⁵

Progresivamente, el personal extranjero se fue retirando. Países como Canadá fueron de los pocos que apoyaron el esfuerzo de manera continua hasta que desapareció en 2001. Estados Unidos siguió apoyando a Haití hasta que vio que el proceso no estaba funcionando, en parte por la imposibilidad de la elite política de generar consensos y por una idea creciente de que Aristide podía ser el problema más que parte de la solución.

Los retos que se tenían cuando la fuerza multinacional llegó a Haití, y que muy probablemente siguen siendo los mismos hoy, eran muy variados. Primero, había que crear una policía civil que no existía en Haití ya que dependía del ejército. Obviamente, ello venía acompañado de la reforma, si no es que creación, de burocracias dedicadas a la seguridad. En materia humanitaria, muchas personas habían tenido que salir huyendo, constituyendo un éxodo masivo, además, había cerca de 300,000 desplazados. Las instituciones, como ya se mencionó, prácticamente eran inexistentes y/o corruptas, de ahí que la comunidad internacional tuviera que apoyar a Haití en lo que en el vocabulario de las Naciones Unidas se conoce como consolidación de la paz, pero que perfectamente puede ser entendido como “construcción de Estados”.⁶⁶ Finalmente, la reconstrucción en materia económica era, y sigue siendo, la más difícil. El embargo y las sanciones habían dejado al país en una situación crítica, el sector manufacturero se trasladó a Centroamérica por el conflicto,

⁶⁵ Patricia Weiss Fagen, “The long-term challenges of reconstruction and reintegration: Case studies of Haiti and Bosnia-Herzegovina”, en Edward Newman y Joanne van Selms (eds.), *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Tokio, United Nations University, 2005, p. 224.

⁶⁶ Cf. K. Annan, (véase *infra*, pp. 11-12) y Francis Fukuyama, *State-building, Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. ix.

y difícilmente se podía atraer a la inversión extranjera en un país devastado y con un estado de derecho prácticamente nulo. Aun así, se hizo lo posible por ayudar en la reconstrucción y Estados Unidos, junto con otros donantes internacionales, pagó las deudas de Haití con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI); para que pudiera calificar para nuevos préstamos.⁶⁷

2.6 El quiebre de la unidad de la comunidad internacional y la crisis del seguimiento

Para poder entender los acontecimientos que llevaron al uso de la fuerza contra el régimen militar que había derrocado a Aristide es necesario dividir el esfuerzo de la comunidad internacional en dos momentos, cuyo quiebre se encuentra en *Governors Island*. Antes de dicho acuerdo la posición de la comunidad internacional estaba unificada provocando que el gobierno de Cedras finalmente tuviera que ceder frente a las presiones del embargo y las sanciones de la OEA y, posteriormente, del Consejo de Seguridad. Sin embargo, esa unidad se disipó después de que el acuerdo de *Governors Island* dejara de funcionar tras el incidente del *Harlan County*. El motivo fundamental de ello es que no todos los miembros de la comunidad internacional estaban convencidos que el uso de la fuerza era la mejor opción para restituir a Aristide.

También es digna de análisis la posición de América Latina frente a la crisis de Haití y la participación de las Naciones Unidas en la resolución del conflicto. Se debe decir que los países del GRULAC no tenían una posición unificada; sin embargo, la reticencia que mostró posteriormente para aceptar llevar el problema haitiano al Consejo de Seguridad no deja de recordarnos el hecho de que fue el mismo grupo quien insistió en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, a propósito de las

⁶⁷ J. Dobbins, *America's role*, *op. cit.*, pp. 72-74.

funciones de las organizaciones regionales.⁶⁸ Además, tampoco es motivo de sorpresa la reacción de varios países latinoamericanos contra una intervención de Estados Unidos en la región, incluso siendo autorizada por la ONU, después de una larga historia de intervenciones.⁶⁹

Esta primera crisis de Haití, al igual que el caso salvadoreño, muestra que el seguimiento político y el apoyo de la comunidad internacional a un país que está saliendo de un conflicto interno son fundamentales. A pesar de que, como sugiere Gareth Evans,⁷⁰ en Haití se pudo establecer una operación de imposición de la paz, puesto que se tenían los recursos necesarios para hacerlo, lo cierto es que de poco sirve si no se le da la atención debida en el seguimiento. Haití perdió la atención de la comunidad internacional y la credibilidad de las IFI. De ahí que las labores de mantenimiento y consolidación de la paz se complicaran. Así, Haití se constituye en un recordatorio de que la paz no concluye con las negociaciones. Para lograr una solución duradera, se necesitan buenas estrategias de establecimiento de la paz, como en El Salvador, y/o de imposición de la paz, como en Haití, pero más que nada de seguimiento político y económico que requieren, en gran medida, de la atención de la comunidad internacional.

⁶⁸ Véase Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation, The Founding of the United Nations: A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*, Cambridge, Massachusetts, Westview Press, 2004, pp. 175-192.

⁶⁹ Para un análisis de la posición latinoamericana frente a intervenciones véase Mónica Serrano, "Latin America: the dilemmas of Intervention", en Albrecht Schnabel y Ramesh Thakur (eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokio, United Nations University Press, 2000.

⁷⁰ Véase *infra*, p. 9.

PARTE II

LOS ACTORES INTERNACIONALES

“¿Quién lograba el arreglo? Estados Unidos ¿quién apoyaba políticamente el arreglo y hacía posible lograrlo? Los Amigos ¿y quién creaba los espacios para conducir los dos años de negociaciones, la paciencia y la perseverancia? De Soto y su equipo. Ésa es una realidad. Cada quien tenía una función. Lo que pasó al final es que cada uno la desempeñó activamente. De otra forma, nunca se habría alcanzado un arreglo”.

*Diego Arria*¹

¹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Diego Arria, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997.

CAPÍTULO 3

EL SECRETARIADO DE LA ONU COMO MEDIADOR

“[P]oco a poco, a veces con mucha reticencia [...] más y más países reconocieron la importancia de tener a un Secretariado que no entrara en los juegos políticos internacionales, sino que desempeñara un papel activo en la resolución de conflictos”.

*Paul Kennedy*²

Cuando se piensa en las Naciones Unidas, lo primero que viene a la mente son los despliegues de cascos azules en zonas de conflicto. Sin embargo, también se asocia con tragedias y con la idea de una organización disfuncional que está controlada por Estados Unidos. Pocos han sido los estudios que realmente han analizado los tejidos de la Organización tratando de buscar las relaciones entre el gran poder hegemónico, países periféricos y/o el Secretariado mismo. De ahí que esta tesis intente analizar dos casos en particular para ver todas las negociaciones que están detrás de una operación exitosa, como en El Salvador, y las dificultades de estabilizar un país, como Haití. Éste y los siguientes dos capítulos desarrollan el argumento de la tesis. La tercera parte busca aplicar el modelo que aquí se presenta para analizar las perspectivas de estabilidad en Haití después de la crisis de 2004 y la respuesta de la comunidad internacional a la misma.

La organización de este capítulo es la siguiente. Primero se propone el modelo de cooperación internacional que es la base del análisis de los tres actores

² *The Parliament of Man, The Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Random House, 2006, p. 62.

internacionales. Posteriormente, se examina al Secretariado de la ONU como mediador: se incluyen los buenos oficios y la mediación del Secretario General y las labores de Javier Pérez de Cuéllar y Boutros Boutros-Ghali en El Salvador y Haití, respectivamente. Después se examinan las funciones del Representante Especial del Secretario General para ponerlos en concreto en las figuras de Álvaro de Soto y Dante Caputo. Finalmente, concluyo con el análisis de algunas variables que nos ayudan a explicar el éxito o fracaso de la mediación de las Naciones Unidas.

3.1 Un modelo de cooperación internacional

La interrogante que se intenta responder aquí es si la participación de Estados Unidos fue suficiente en El Salvador y Haití para que los esfuerzos de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, llevados a cabo por las Naciones Unidas, fueran exitosos y, si la respuesta es negativa, determinar qué otros actores internacionales influyeron. Así, el argumento central de la tesis es que la gran potencia regional y mundial fue necesaria pero no suficiente. Se necesitó también de los esfuerzos del Secretariado de la ONU y de los Grupos de Amigos para el éxito. Más aún, estos últimos se constituyeron en una punta de lanza para lograr la participación de países latinoamericanos en la etapa posterior al conflicto. La importancia de ello está en el hecho de que los países de la región fueron fundamentales para dos cuestiones del proceso de paz: 1) generar un diálogo con las partes en conflicto en el establecimiento de la paz teniendo a actores internacionales ajenos al conflicto que se consideran neutrales y en quienes las partes confiaban y 2) conseguir el apoyo material para el periodo posterior al conflicto; es decir, tener contribuyentes de tropas, policía y personal civil en las OMP y el proceso de

consolidación de la paz que, en los casos que aquí se discuten, estuvo a cargo de las Naciones Unidas.

A pesar de que la tesis únicamente discute el papel de uno de los cinco miembros permanentes, Estados Unidos, lo cierto es que los otros cuatro también participaron de una u otra manera, y unos en mayor grado que otros. Lo que se propone es que fueron actores de la resolución de los conflictos por medio de negociaciones de *realpolitik* con Washington. La manera en que Francia, China, Rusia y Gran Bretaña aparecieron, siempre pasó por negociaciones y regateos –no siempre sencillos– con el gran poder hegemónico regional y mundial. Así, los actores internos e internacionales relevantes en la resolución de los conflictos de El Salvador y Haití fueron los siguientes:



En El Salvador, las partes en conflicto llegaron a un arreglo teniendo a las Naciones Unidas como garante del cumplimiento. Dicho acuerdo se logró por medio de un largo proceso de negociaciones en el cual fue fundamental la mediación de la ONU junto con la influencia que ejercieron Estados Unidos y los países integrantes del Grupo de Amigos sobre las partes en conflicto. Más aún, el esquema de cooperación funcionó más allá del establecimiento de la paz. Los Amigos se convirtieron en Amigos de largo plazo participando en la operación de paz y siendo pilares del

mantenimiento de la atención internacional sobre El Salvador para que este país estuviera acompañado por la comunidad internacional en su transición a la paz.

Por otro lado, Haití debe ser analizado en dos partes. Una primera que va desde el golpe de Estado contra Aristide hasta el Acuerdo de *Governors Island* cuando el modelo que se ocupó en El Salvador se aplicó para sacar el tema de la OEA, introducirlo a la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU e imponer las sanciones contra el régimen de Cedras. Una segunda parte inició con el incidente del *Harlan County*, cuando el esquema de cooperación se colapsó, pero no únicamente en las relaciones entre cada uno de los actores internacionales, sino dentro de estos mismos; es decir, las diferencias entre los países integrantes del Grupo de Amigos, entre el enviado especial del Secretario General, y el Secretario General y las distintas agencias estadounidenses. Probablemente se puede decir que las incongruencias dentro de cada actor fueron las que provocaron que el esquema de cooperación internacional dejara de funcionar. Éste y los siguientes dos capítulos explicarán a profundidad las interacciones entre todos los actores.

3.2 La mediación del Secretariado de la ONU

Antes de entrar directamente al tema de la mediación vale la pena definir qué se entiende por los mecanismos de arreglo pacífico de las controversias a los que se hace referencia en esta tesis, a saber, mediación, facilitación o conciliación y buenos oficios. La primera supone la participación de un tercero, pero las partes en conflicto mantienen el control sobre la solución final; en ocasiones, este tipo de resolución de conflictos se combina con incentivos. En contraste, la facilitación, o conciliación, y los buenos oficios, aunque su definición es muy cercana a la mediación, únicamente

suponen el esfuerzo de una tercera parte para que las partes en conflicto negocien.³ A la luz de estas definiciones, podemos decir que en el caso salvadoreño el Secretario General ocupó sus buenos oficios desde el 8 de diciembre de 1989, cuando los presidentes centroamericanos anunciaron las nuevas funciones de la Organización en la región, hasta febrero de 1990, cuando Álvaro de Soto empezó a hablar con las partes para lograr un arreglo que pusiera fin a la guerra. Por su parte, en Haití difícilmente se puede hablar de los buenos oficios del Secretario General, más bien, lo que ocurrió en el país caribeño fue mediación por parte de las Naciones Unidas a partir del 11 de diciembre de 1992 cuando se nombró a Dante Caputo como representante especial del Secretario General para Haití.

La literatura sobre mediación es muy amplia y tiene múltiples lecciones sobre la manera en que se deben conducir las negociaciones. Sin embargo, dado que esta tesis no es sobre mediación, únicamente tomaré tres variables que, desde la perspectiva que aquí se presenta, fueron fundamentales para el éxito o fracaso en los casos de El Salvador y Haití. Las primeras dos son una propuesta de Thomas Legler, quien ha hecho un análisis comparativo de los intentos de diálogo en América Latina llevados a cabo por distintos actores internacionales. Éstas son: 1) la credibilidad de los mediadores y 2) la legitimidad y representatividad de las partes en conflicto.⁴ La tercera variable que se discutirá es el manejo que hace el mediador de las partes en disputa. Es decir, qué tanto ambas partes estuvieron al mismo nivel en las negociaciones que buscaban el arreglo que llevara a la reconciliación nacional y/o a ciertos tipos de mecanismos de división del poder. Así, lo que sigue es un análisis de

³ Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse y Hugo Miall, *Contemporary Conflict Resolution, The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, Reino Unido, Polity, 2005, pp. 29-30.

⁴ *Putting Out the Fire? Ten Lessons from International Efforts to Facilitate Democratic Dialogue In the Americas*, Ponencia presentada en la 48ª convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 1º de marzo de 2007, pp. 2-4.

la participación del Secretario General de la ONU y su representante especial en El Salvador y Haití, para después examinar las variables mencionadas.

3.2.1 *Los buenos oficios y la mediación del Secretario General*

De acuerdo con Raimo Väyrynen,

[L]as Naciones Unidas pueden contribuir a la resolución de los conflictos internacionales de tres formas principales. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad pueden delinear resoluciones que sean líneas de acción para la resolución de los conflictos. El Secretario General o sus representantes pueden funcionar como mediadores en un conflicto, o proveer servicios de buenos oficios. Finalmente, el Consejo de Seguridad puede conformar una OMP a un área conflictiva.⁵

Todas las contribuciones a la resolución de conflictos señaladas por Väyrynen ocurrieron en El Salvador y Haití, pero en este apartado estoy particularmente interesado en hacer un análisis sobre el Secretario General de la Organización.

A diferencia de la Liga de Naciones, en las Naciones Unidas se creó el puesto del Secretario General, regulado en el capítulo XV de la Carta, que incluye un desempeño no sólo administrativo, sino también político, de forma tal que pueda recomendar ciertas acciones o, incluso, llevar temas a la atención de la Organización.⁶ A pesar de esto, ha habido un debate amplio sobre el equilibrio entre ambas funciones. De hecho, se puede decir que la labor política ha sido la más importante del puesto, razón por la cual se discute la necesidad de poner un mayor énfasis en las cuestiones administrativas.⁷

⁵ Cit. por. Raúl Benítez Manaut, “Negociaciones de Paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo”, en *Afers Internacionals*, núm. 28, 1995.

⁶ Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation, The Founding of the United Nations: A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*, Cambridge, Massachusetts, Westview Press, 2004, p. 240.

⁷ Dicha visión se ha reforzado aún más en los últimos años, después del escándalo “petróleo por alimentos” en el que altos funcionarios de la Organización recibieron sobornos para que el gobierno de Saddam Hussein pudiera violar el régimen de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y así vender petróleo de manera ilícita. La situación se volvió aún más crítica para el Secretario General cuando se descubrió que una empresa para la cual trabajaba su hijo había sido una de las beneficiarias de los tratos. A pesar de que la auditoría realizada por un equipo liderado por Paul Volcker libró de toda responsabilidad a Kofi Annan, hay quienes sostienen que las funciones políticas

Sobre la función política del Secretario General, la Carta incluye los artículos 98 y 99 que indican la obligación de presentar un informe a la Asamblea General sobre los trabajos de la Organización y llevar a la atención del Consejo de Seguridad temas que puedan amenazar la paz y seguridad internacionales, respectivamente. Lo primero se debe considerar como una tarea política pues, como sugiere Javier Pérez de Cuéllar, dicho informe no debe incluir únicamente lo que la Organización ha hecho, sino también lo que ha dejado de hacer y/o debe hacer.⁸ En el caso de lo segundo, es una labor con dimensiones políticas, pues quien ocupe ese cargo debe definir qué temas se deben traer a la atención del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el mismo ex Secretario General señaló que se debe buscar un equilibrio en el quehacer político: el Secretario General no debe inflar o magnificar sus funciones, pero tampoco debe sucumbir ante la tentación de la extrema cautela.⁹

A pesar de los argumentos a favor y en contra de dónde debe estar el énfasis en las funciones del Secretario General, lo que es una realidad es que todos aquellos que han ocupado el cargo han llevado a cabo un número considerable de actividades políticas. El ejemplo más importante es la estrategia que utilizó Dag Hammarskjöld entre 1954 y 1955 con los prisioneros estadounidenses en la República Popular China (antes de que ésta se integrara como miembro de las Naciones Unidas), que llevó a lo que hoy se conoce como la “fórmula de Pekín”.¹⁰ En la época contemporánea, cabe

del Secretario General lo han absorbido tanto que el cargo prácticamente ya no incluye la función administrativa.

⁸ “La función del Secretario General, Conferencia en la Universidad de Oxford, 13 de mayo de 1996”, en *Javier Pérez de Cuéllar, Homenaje, 80 años*, Lima, Universidad de Lima y Universidad de Salamanca, 2000, p. 200.

⁹ *Ibid.*, p. 198.

¹⁰ La fórmula de Pekín (así se llamaba en ese entonces Beijing, capital de China) sostiene que cuando la paz y seguridad internacionales se ven amenazadas, el Secretario General tiene el derecho y la obligación de hacer lo que esté a su alcance para encontrar una solución pacífica [Brian Urquhart, “The Next Secretary-General: How to Fill a Job With No Description”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 5, p. 18]. En aquel contexto esto era sumamente relevante, pues Taiwán ocupaba el asiento chino en la Organización. [Para un análisis detallado de la negociación, véase Brian Urquhart, *Dag Hammarskjöld*, Nueva York, Norton, 1994, pp. 94-131].

resaltar que la misma Organización reafirmó las funciones políticas del Secretario General al señalar que:

La relación entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad es un aspecto especial de la Carta de las Naciones Unidas. El Secretario General tiene la oportunidad, pero también la responsabilidad, de señalar a la atención del Consejo cuestiones que requieren medidas. El Secretario General puede tener una influencia decisiva en la adopción de decisiones en el Consejo, y tiene la capacidad de movilizar la voluntad política entre los Estados Miembros sobre cuestiones clave.¹¹

Así, las iniciativas políticas del Secretario General son sumamente relevantes para definir la manera en que la Organización participa en la solución de los conflictos. De hecho, aunque he sido muy insistente en hablar del Secretariado de la ONU más que del Secretario General, lo cierto es que el último maneja al primero; mientras el Secretario General no dé instrucciones de movilizarse hacia cierto tema, el Secretariado difícilmente lo hará. De aquí, la relevancia de explorar lo que significaban El Salvador y Haití para Pérez de Cuéllar y Boutros-Ghali, respectivamente.

3.2.1.1 Javier Pérez de Cuéllar y su interés por el proceso de paz de El Salvador

Generalmente, cuando se intenta dar cuenta de la participación de las Naciones Unidas en el proceso de paz salvadoreño, una variable que nunca se deja de lado es el hecho de que el Secretario General de la ONU fuera Javier Pérez de Cuéllar, un latinoamericano interesado en su región; sin embargo, dicho argumento es el menos plausible para explicar la importancia que le daba a la solución del conflicto. Jorge Montaña¹² y Diego Arria¹³ consideran que eso no fue determinante para la participación de las Naciones Unidas; es más, Pérez de Cuéllar mismo reconoce que El Salvador era una prioridad para él, pero no por estar en la región de donde él era

¹¹ Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, S/1999/1257, 15 de diciembre de 1999, p. 51.

¹² Entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

¹³ Entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

originario, sino porque: “era un caso en el que los nuevos potenciales de la Organización se estaban probando”.¹⁴ Además, otra cuestión que hace evidente que el hecho de que fuera América Latina no era relevante es que en Nicaragua no puso el mismo interés que en El Salvador. Sin embargo, aunque la nacionalidad del Secretario General no era la razón principal de la presencia de las Naciones Unidas, sí se debe decir que un elemento importante de las negociaciones era que los latinoamericanos sintieran que estaban trabajando con latinoamericanos. Pérez de Cuéllar y de Soto eran “los dos peruanitos” tratando de buscar una salida a la guerra civil salvadoreña.¹⁵

Probablemente, una prueba más de que la ONU no participó en El Salvador por la afinidad regional con el Secretario General es que Pérez de Cuéllar no estaba seguro si debía hacerlo o no, pues, a fin de cuentas, la interpretación que se podía hacer en aquel entonces era que sería una forma de intervención que estaba en contra de lo establecido en el artículo 2 (7) de la Carta. En este sentido, debemos recordar que El Salvador fue la primera ocasión cuando las Naciones Unidas participaron en un problema de carácter interno.¹⁶

Otra interpretación es que el Secretario General no estaba seguro de participar en el proceso de paz en El Salvador porque generalmente se encontraba con que había países que le solicitaban una mayor participación y, al final, las potencias se negaban a cooperar. Sin embargo, hubo un acontecimiento que lo hizo cambiar de opinión. Antes de asumir el poder, los presidentes George Bush (padre) y Carlos Salinas tuvieron una reunión en Houston para acordar una agenda bilateral. La crisis centroamericana estuvo presente y se decidió que la ONU debía desempeñar una función central. Álvaro de Soto asistió a la toma de posesión del presidente Salinas y

¹⁴ Javier Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace, A Secretary-General's Memoir*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, p. 419.

¹⁵ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Marrack Goulding, entrevista realizada por James Sutterlin, Oxford, Reino Unido, 30 de junio de 1998, p. 72.

¹⁶ Véase *infra*, p. 19, notas 38 y 40.

regresó a Nueva York con el mensaje para el Secretario General de que México estaba dispuesto a apoyar a la ONU en el proceso. Estados Unidos le informó al Secretario General que también deseaba cooperar. Así, Pérez de Cuéllar estuvo seguro de que al menos uno de los grandes poderes estaría de su lado en esta empresa.¹⁷

De todas las explicaciones sobre el interés de Pérez de Cuéllar en El Salvador la más plausible es que la solución del conflicto en el país centroamericano representaba una ventana de oportunidad para las Naciones Unidas. Sumado a esto, la decisión mexicana y estadounidense de participar fortaleció la iniciativa del Secretario General. Sin embargo, hay que señalar que el hecho de ser un país latinoamericano no fue lo más relevante; evidencia de ello que no haya decidido apoyar activamente la solución del conflicto nicaragüense.

Con todo y que la participación en El Salvador no había sido un capricho de Pérez de Cuéllar para ayudar a solucionar un conflicto de su región, sino una apuesta a una ventana de oportunidad que se abrió y se aprovechó muy bien, la entrada del nuevo Secretario General trajo algunos cambios. Contrario a lo que se pensaría, Boutros-Ghali no tomó la resolución del conflicto como una de sus prioridades, probablemente porque la Organización se veía hundida en un mar de operaciones de paz y situaciones caóticas que requerían de mayor atención que El Salvador.¹⁸ Aun así, Boutros-Ghali no obstruyó el proceso e incluso fue quien asistió por parte de la ONU a la firma de los acuerdos Chapultepec.¹⁹ Alexander Watson, representante permanente alterno de Estados Unidos, argumenta que su impresión de Boutros-Ghali era que apoyaba “al proceso, pero se lo dejaba a Goulding y de Soto. No hizo [...]

¹⁷ Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

¹⁸ Dado que El Salvador era un tema ya resuelto, se hubiera podido esperar que Boutros-Ghali estuviera particularmente interesado en darle seguimiento, pues al final el hecho de que el proceso se completara durante su periodo sería una victoria para él y no tanto para el Secretario General anterior.

¹⁹ Véase *infra*, p. 25.

más que apoyar”.²⁰ Por su lado, Cristiani sostiene que “El Salvador era importante para Pérez de Cuéllar, pero no mucho para Boutros-Ghali porque él no había empezado el proceso. Sin embargo, dado que el representante del Secretario General era el mismo, existía una conexión”.²¹ A la luz de estas reflexiones, queda claro que aunque para Pérez de Cuéllar la relevancia de El Salvador no estaba en su localización, sí era una prioridad. Dicha situación continuó así con Boutros-Ghali, aunque con una menor participación de su parte.

3.2.1.2 Boutros Boutros-Ghali y Haití

Boutros Boutros-Ghali estaba interesado en Haití por dos razones principales: 1) su parecido a ciertos países africanos, mostrado en la siguiente cita: “cuando salía de Haití, Puerto Príncipe me pareció como cualquier otra ciudad provincial en África: el mismo clima, la misma vegetación, el mismo color de la tierra, el mismo desorden, la misma pobreza y la misma sensación de desesperanza”,²² y 2) sus ideas sobre la colaboración que debían tener las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales.²³ Por ello, deseaba que Aristide regresara al poder por medio de las iniciativas de la OEA; además, Aristide había llegado a la presidencia tras una elección organizada por la ONU. Sin embargo, a partir de reuniones y comunicaciones con Aristide, Boutros-Ghali se dio cuenta de que, de mantener el tema en la OEA, aquél no regresaría pronto al poder. Por ello, el Secretario General estaba convencido de las iniciativas del Grupo de Amigos de llevar el asunto al Consejo de Seguridad a pesar

²⁰ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Alexander Watson, entrevista realizada por Jean Krasno, Alexandria, VA, 10 de octubre de 1997, p. 54.

²¹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Alfredo Cristiani, entrevista realizada por James Sutterlin, San Salvador, El Salvador, 25 de julio de 1997, p. 18.

²² Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished, A US-UN Saga*, Nueva York, Random House, 1999, p. 156.

²³ Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 2007, p. 111.

de que en estricto sentido Haití no era una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Incluso llegó a solicitarle a Diego Arria, representante permanente de Venezuela ante las Naciones Unidas, que argumentara que Haití se estaba convirtiendo en una amenaza para la República Dominicana de forma tal que el problema haitiano se pudiera introducir con mayor facilidad.²⁴

Con el paso del tiempo y el agotamiento de los recursos diplomáticos, sobre todo después de *Governors Island*, las opciones de Boutros-Ghali empezaron a desaparecer, “con las negociaciones rotas, las sanciones inefectivas y un *status quo* humanitario inaceptable, el uso de la fuerza era prácticamente inevitable”.²⁵ Sin embargo, como veremos más adelante, la falta de cohesión en la política exterior estadounidense complicaba aún más las posibilidades disponibles para el Secretario General, sumado a una relación conflictiva, por decir lo menos, con Madeleine Albright, representante permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas.²⁶

Cuando el gobierno estadounidense dio indicios de que usaría la fuerza para restaurar a Aristide, el Secretario General tenía ciertas dudas al respecto. Primero, consideraba que la Organización en ese momento tenía problemas financieros (en parte porque Estados Unidos aún no pagaba sus cuotas) y estaba teniendo problemas para conseguir tropas para otras misiones. Por otro lado, aducía que el Consejo de Seguridad tendría que aprobar la iniciativa estadounidense que proponía una operación bajo su liderazgo, cerca de sus fronteras y con una alta proporción de sus tropas. Este hecho *per se* no era el que causaba los mayores problemas, sino que Rusia acababa de

²⁴ Diego Arria, entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

²⁵ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 151.

²⁶ La prueba más evidente de la relación tan difícil entre Boutros-Ghali y Albright es que el veto estadounidense para la reelección del Secretario General fue prácticamente una decisión de ella, quien hizo todo lo posible para convencer a la administración Clinton de no reelegirlo, a pesar de que algunos miembros del equipo de política exterior, como Anthony Lake, no sabían a ciencia cierta si era la mejor decisión. [Stanley Meisler, *Kofi Annan, A Man of Peace in a World of War*, Hoboken, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2007, pp. 127-144].

intentar tomar medidas muy similares en Georgia y, por consistencia, no podía permitírsele a Estados Unidos.²⁷ El Secretario General también consideraba que la ONU no tenía la capacidad de restaurar a Aristide porque sólo un mes antes había ocurrido la tragedia de Ruanda en donde la fuerza de las Naciones Unidas había sido sobrepasada por la violencia local. Además, también seguía estando en la memoria institucional el fracaso de la operación de Somalia.²⁸ Finalmente, un elemento que no era menor era el hecho de que Estados Unidos intervendría y luego las Naciones Unidas se quedarían “cargando al bebé”.²⁹

A pesar de todas las dudas que tenía Boutros-Ghali, Madeleine Albright le presentó una opción en la que Estados Unidos buscaría la sanción del Consejo de Seguridad para intervenir en Haití y, más aún, lo haría de la misma forma en que se había llevado a cabo la operación de Irak en 1991, es decir, con un ejército multinacional de las Naciones Unidas bajo liderazgo estadounidense. Así, Washington iniciaría las tareas de estabilización y, posteriormente, le tocaría a la ONU continuar con operaciones de paz, tal como ocurrió. Este hecho refuerza el argumento que se propone más adelante en el que se sostiene que a los grandes poderes no les interesa tanto el largo plazo.³⁰ Con todo y la propuesta de Albright, algunos miembros del Secretariado sentían que a las Naciones Unidas le tocaría “cargar al bebé” que Estados Unidos había traído al mundo.³¹

Boutros-Ghali siempre le tuvo cierta simpatía a Haití, incluso los lazos lingüísticos no se deben despreciar. La posición que debía tomar era muy difícil, pues en la primera etapa del conflicto tenía que idear alguna manera de introducir el tema

²⁷ M. Albright, *op. cit.*, p. 158.

²⁸ Sebastian von Einsiedel y David Malone, “Haiti”, en David Malone (ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 473.

²⁹ T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, pp. 117-118.

³⁰ Véase *supra*, p. 105.

³¹ T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 118.

al Consejo de Seguridad. En la segunda, se enfrentó al agotamiento de los recursos diplomáticos, la marginalización cada vez mayor de la Organización por parte de Estados Unidos y, peor aún, los intentos de Washington de acudir a las Naciones Unidas únicamente para compartir costos y autorizar el uso de la fuerza, dándole legitimidad.

3.2.2 *El Representante Especial del Secretario General*

El Secretario General de la ONU tiene tantos temas que difícilmente les podría dar seguimiento personalizado a cada uno. Por ello nombra a un representante especial al país en conflicto para poder llevar a cabo sus buenos oficios y poner en marcha algunas medidas en el terreno o en ciertas negociaciones. Generalmente, el nombramiento ocurre tras consultas con el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de OMP, las partes en conflicto y, en algunos casos, con algunos Estados miembros.³²

El Representante Especial del Secretario General es quien pone en marcha el mandato establecido por el Consejo de Seguridad y maneja el tema día a día, de ahí que las funciones de las burocracias en Nueva York sean muy relevantes para tratar de dar coherencia entre el terreno, lo que dice el Consejo y lo que hace el Representante Especial. En la mayoría de los casos, los Representantes Especiales son la extensión del Secretario General, por lo que, esencialmente, tienen que trabajar con las partes en conflicto y con los otros actores internos e internacionales que participan en la toma de decisiones, sean estos otros países o actores no estatales. También hay que recalcar que es al Representante Especial a quien le toca darle rumbo a la labor de las Naciones Unidas en el terreno tratando de coordinar los esfuerzos de otras agencias de

³² Connie Peck, “Special Representatives of the Secretary-General”, en D. Malone, *op. cit.*, p. 325.

la Organización e incluso organizaciones no gubernamentales y la prensa. De ahí que tenga la necesidad de estar en estrecho contacto con muchos de los embajadores en el país en el que se encuentra. Finalmente, tiene una función importante en la redacción de los mandatos, pues, finalmente, es él (o ella) quien está al tanto de la situación en el terreno. Dadas todas estas funciones, es de suma importancia entender las labores de los Representantes Especiales del Secretario General en El Salvador y Haití.³³

Los Representantes Especiales en El Salvador fueron: Iqbal Riza (1991-1993), Augusto Ramírez Ocampo (1993-1994) y Enrique ter Horst (1994-1996).³⁴ Los que desempeñaron dicha función en Haití fueron: Dante Caputo (1992-1994), Lakhdar Brahimi (1994-1996), Enrique ter Horst (1996-1999) y Alfredo Lopes Cabral (1999-2000). A pesar de que todos ellos realizaron la función de Representantes Especiales únicamente voy a analizar los papeles que desempeñaron Álvaro de Soto y Dante Caputo porque ellos fueron los que estuvieron al mando de lo que en esta tesis se ha denominado establecimiento de la paz. Es decir, las negociaciones entre dos partes en conflicto para lograr una solución política. También hay que señalar que de Soto no aparece en esa lista porque a él se le denominó “Representante Personal” del Secretario General. Sin embargo, más allá del nombre, las funciones de éste y Caputo fueron prácticamente las mismas: ser mediadores en las discusiones.

3.2.2.1 Álvaro de Soto y su controvertido papel en El Salvador

Durante las negociaciones para el proceso de paz, el Secretariado de la ONU estuvo representado por las figuras del Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, su representante personal, Álvaro de Soto, y el subsecretario para Asuntos Políticos

³³ Para un análisis detallado de cada uno de estos aspectos, véase *Ibid.*, pp. 326-332.

³⁴ James Dobbins, *et al.* (eds.), *America's role in nation-building: from Germany to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2003, p. 50.

Especiales,³⁵ Marrack Goulding. Obviamente, tanto de Soto como Goulding participaron con sus equipos. Sin embargo, lo cierto es que la figura preponderante en toda la negociación fue Álvaro de Soto. Tanto así que Estados Unidos y, en algunas ocasiones, la Unión Soviética pidieron que el Secretario General desempeñara un papel mucho más visible. A dichas solicitudes, Pérez de Cuéllar respondió que estaba participando por medio de su representante personal, pero en realidad consideraba que lo más prudente era reservar su participación para aquellos momentos en que los representantes más importantes de ambas partes en conflicto estuvieran participando directamente.³⁶ En general, se puede decir que dicha estrategia fue efectiva, ejemplo de ello: que en diciembre de 1991 fuera posible continuar las negociaciones bajo sus auspicios pues la figura de de Soto estaba ya muy desgastada.³⁷

La decisión de que de Soto fuera su representante personal fue una cuestión relativamente natural, pues desde los ochenta había participado en la región por parte de la ONU. Acompañó al Secretario General a la gira que realizó con los miembros del grupo de Contadora, fue el encargado de evaluar cuáles eran los recursos que se necesitaban para poner en marcha el acuerdo de Esquipulas II e, inclusive, fue el representante del Secretario General en las negociaciones entre las partes en conflicto en septiembre y octubre de 1989 cuando le solicitaron a la ONU participar como observadora.³⁸

Una vez que la guerrilla y el gobierno salvadoreño decidieron que las Naciones Unidas debían participar en el proceso de negociación, se inició un periodo en el que Álvaro de Soto fungió como mediador. Durante este tiempo, de Soto tenía que ir y venir de México a El Salvador para escuchar las demandas tanto del gobierno

³⁵ El Departamento de OMP formaba parte de esta subsecretaría hasta antes de que se creara lo que hoy es la subsecretaría para OMP.

³⁶ J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, op. cit., p. 423.

³⁷ Véase *infra*, p. 23.

³⁸ J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, op. cit., p. 403.

como del FMLN. Es importante mencionar que, en ese momento, las partes en conflicto nunca estuvieron en contacto directo entre ellas. Más adelante, sí negociaron frente a frente, pero ello no ocurrió sino hacia el final del proceso. Por ello, hubo tres mecanismos utilizados por el equipo de las Naciones Unidas, liderado por de Soto. El primero era ir de país a país consultando con las partes en conflicto. El segundo era reunir a las partes en conflicto en el mismo lugar sin que se encontraran y así ir de salón en salón buscando un punto de partida en común. Y el tercero eran las negociaciones directas en la misma mesa que era presidida por de Soto.³⁹

A pesar de que el crédito de la mediación en el proceso de paz salvadoreño se le da a la ONU, representada en gran medida por Álvaro de Soto, su figura y funciones son, probablemente, las más controvertidas de toda la negociación. Tanto miembros del Grupo de Amigos como Estados Unidos y el gobierno salvadoreño consideraban que de Soto tenía preferencia por el FMLN y que por eso le exigía demasiado al gobierno. Incluso se le ha llegado a culpar de poner en peligro el acuerdo por negarse a que el Secretario General participara en las negociaciones del 29 de diciembre de 1991.⁴⁰

El mismo Pérez de Cuéllar sostiene que la sospecha no es difícil de entender pues “los líderes del FMLN eran jóvenes, inteligentes y con un buen sentido del humor [...] y creo que de Soto desarrolló un afecto genuino por ellos. Ésa no era la realidad con la delegación del gobierno; Cristiani seguía la estrategia de enviar a representantes de línea dura que tenían poca flexibilidad en sus instrucciones para que, en el momento crucial, Cristiani apareciera como un actor razonable capaz de encontrar una solución”.⁴¹

³⁹ Historia Oral, S. Handal, p. 16.

⁴⁰ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Diego Arria, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997, pp. 9-10.

⁴¹ J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace*, op. cit., p. 417.

Había una percepción generalizada de un alineamiento con el FMLN y la reacción era bastante grave, a tal punto que el embajador venezolano, Diego Arria, le dejó de hablar. Por otra parte, en Washington se percibía que de Soto estaba más dispuesto a entender a la guerrilla que al gobierno y que eso era un obstáculo para lograr un acuerdo de paz.⁴² De hecho, un artículo en el *New York Times* decía que de Soto estaba “aceptando las prácticas dilatorias de la guerrilla”.⁴³ Sin embargo, sí es importante señalar que, a pesar de las críticas, Pérez de Cuéllar siempre apoyó a su representante personal y se mantenían en contacto directo. Inclusive, cuando Washington le cuestionaba la presencia de de Soto, siempre contestaba que éste contaba con toda su confianza.⁴⁴

El gobierno salvadoreño era probablemente el actor más crítico de la labor de de Soto. Cristiani ha señalado que de Soto “nunca entendió la posición del gobierno porque nunca estuvo de acuerdo con éste”⁴⁵ y que en la puesta en marcha de los acuerdos de paz “estaba pidiendo mucho del gobierno y no tanto del FMLN. De hecho, la razón por la que los Representantes Especiales del Secretario General renunciaron fue porque de Soto siempre ignoró sus declaraciones, señalando que el gobierno no estaba cumpliendo, mientras que el FMLN sí”.⁴⁶

Dadas las argumentaciones de muchos de los actores internacionales uno podría pensar que las Naciones Unidas de verdad estaban apoyando más a la guerrilla que al gobierno; sin embargo, vale la pena hacer un análisis del contexto de la mediación que no únicamente aplica a El Salvador, sino a prácticamente a toda guerra

⁴² Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Bernard Aronson, entrevista realizada por Jean Krasno, Washington, DC, 9 de octubre de 1997, pp. 19-23.

⁴³ Véase Clifford Krauss, “U.N. Aide Assailed in Salvadoran Talks”, *The New York Times*, 1 de febrero 1991.

⁴⁴ Una de las pruebas de esto se encuentra en una nota que escribió Pérez de Cuéllar el día antes de asistir a una reunión con el presidente Bush a propósito de la labor de de Soto. [Véase J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace, op. cit.*, p. 429].

⁴⁵ Historia Oral, A. Cristiani, p. 15.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 8.

civil en donde participa un grupo insurgente. En gran medida, era obvio que se sintiera que la ONU le estaba solicitando más al gobierno puesto que las reformas que se buscaban en el proceso de paz las tenía que hacer éste. En comparación, la única demanda que el gobierno tenía para el FMLN era que depusieran las armas, aunque la guerrilla no lo podía hacer porque era su única carta de negociación. Una vez que dejaran la lucha armada, el gobierno no tendría incentivo alguno para realizar las reformas que habían llevado a la guerra civil.⁴⁷ Así, a pesar de las críticas contra de Soto, cuando se analiza el caso salvadoreño se debe tener en mente esta situación. Por ello, se acordó que algunos asuntos podían ser discutidos en una primera fase y otros, los más importantes, como la reintegración de los excombatientes, en la segunda.⁴⁸

Hay quienes argumentan lo contrario y más bien dicen que de Soto apoyaba más al gobierno. De ahí que Jorge Montaña, representante permanente de México ante las Naciones Unidas en aquel entonces, sostenga que la mediación estuvo bien manejada, ya que mientras las partes en conflicto se quejen de un sesgo hacia la otra facción, significa que el mediador está en el centro.⁴⁹ También hay que pensar si esta función no es natural del mediador. Como Paul Kennedy argumentó en una ocasión, las críticas a la ONU vienen de la izquierda, la derecha, el norte y el sur, entre muchas otras partes, y probablemente ésa es la función que debe desempeñar la Organización. Tiene que ser una especie de colchón a quién culpar de los errores de los demás para evitar que los grandes poderes empiecen a señalarse uno al otro.⁵⁰ Quizás, la misma idea aplica al mediador, en este caso, Álvaro de Soto. Era mejor que se dijera que éste

⁴⁷ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Blanca Antonini, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 30 de julio de 1997, p. 11.

⁴⁸ R. Benítez, "La ONU", art. cit., p. 40.

⁴⁹ Entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

⁵⁰ Paul Kennedy, "Ban Ki-Moon, new UN SG", New Haven, Universidad de Yale, 20 de octubre de 2006. [Conferencia].

estaba tomando partido con el gobierno o con el FMLN a que alguna de las partes en conflicto decidiera abandonar la mesa de negociaciones.

3.2.2.2 Dante Caputo y su misión imposible en Haití

La tarea de todos los mediadores es sumamente complicada. Sin embargo, la misión de Dante Caputo era casi imposible dadas las posiciones de las partes en conflicto y, más aún, al peso e incoherencia de la política de Estados Unidos hacia Haití. Caputo no únicamente era el Representante Especial del Secretario General de la ONU, sino también del Secretario General de la OEA. Dado que el esfuerzo internacional estaba siendo coordinado por ambas organizaciones, los Estados miembros del organismo regional solicitaron a Baena Soares hacer un nombramiento conjunto con las Naciones Unidas de forma tal que Caputo fuera también su representante especial. A pesar de tener ya un candidato para ocupar el puesto (Carlos Iturralde, ex canciller de Bolivia) y tras presiones importantes de Washington, el Secretario General aceptó nombrar a Caputo el 13 de enero de 1993, un mes después de que Boutros-Ghali hiciera el nombramiento por parte de la ONU.⁵¹

Dante Caputo era un representante especial distinto a Álvaro de Soto. Este último había hecho su carrera en la ONU y era uno de sus negociadores más distinguidos. En cambio, el primero era una figura política argentina, había sido canciller y tenía cierta presión al aceptar el puesto, pues era uno de los candidatos para reemplazar a Baena Soares en la Secretaría General de la OEA.⁵² Aunque

⁵¹ A pesar de que la designación había sido conjunta, lo cierto era que Caputo estaba más cercano a las Naciones Unidas que a la OEA. Su sueldo lo pagaba la primera, además de que estaba de acuerdo con las sanciones, cuestión en la que la posición de la OEA difería de la de la ONU. [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Francesco Vendrell, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 18 de abril de 1996, p. 13].

⁵² Diego Arria, entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

debemos recordar que no era ajeno al trabajo de la ONU, pues había sido presidente del 43° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para mediar, Dante Caputo siguió estrategias similares a las de Álvaro de Soto. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en El Salvador hacia el final de las negociaciones, en Haití las partes en conflicto nunca se sentaron a negociar frente a frente. En todo momento Caputo viajaba de Estados Unidos a Haití para encontrar alguna solución común y en el único momento en que Aristide y Cedras estuvieron cerca fue en *Governors Island*, pero rechazaron negociar cara a cara. Estaban reunidos en la misma isla en dos casas distintas ubicadas a 200 metros una de la otra, y eran Caputo y Pezzullo quienes iban de un lado a otro con propuestas

Probablemente, uno de los mayores obstáculos al que se enfrentó Caputo en esta tarea fue la de lidiar con Estados Unidos. En aquel entonces era evidente que Washington era una pieza fundamental en la estabilización de Haití y que, quizá, era el Amigo principal. Y si este hecho no era claro para todos los participantes, al menos lo era para Dante Caputo que desde el principio entendió que su margen de maniobra sería prácticamente nulo de no trabajar de la mano con el gran poder regional. Así, cuando Lawrence Pezzullo fue nombrado asesor del Departamento de Estado para Haití, el Representante Especial trabajó muy de cerca con él. Sin embargo, ello no estuvo libre de críticas severas de varios participantes y observadores del proceso quienes decían que en ciertos momentos Caputo parecía el “subordinado” o el “títere” de Pezzullo.⁵³

Claro está que la presencia de un representante especial de Washington traía complicaciones para el desarrollo de las actividades de Caputo, puesto que también para los haitianos, en particular para el ejército, era evidente que Estados Unidos tenía

⁵³ T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 330, nota 40.

un papel preponderante. Así, aunque la relación entre Pezzullo y Caputo era muy buena, a un grado tal que el segundo le comentó al primero en alguna ocasión que “podía confiar más en él que en su propio equipo en la ONU”,⁵⁴ es necesario señalar que había un problema estructural en las negociaciones. Al tener a un representante especial de la ONU y otro de Estados Unidos, era de esperarse que en ciertos momentos el segundo tuviera preponderancia sobre el primero. Dos ejemplos bastan para ilustrar este hecho. Una de las mayores frustraciones de Caputo y su colaborador más cercano, Alejandro Despouy, era que Cedras únicamente le daba vueltas a las iniciativas presentadas por ellos sin aceptar que debía abandonar el poder para que Aristide regresara; prueba de ello fue el rechazo de la propuesta que le presentaron a mediados de abril de 1993 en una visita que realizaron a Puerto Príncipe. En contraste, unos días después cuando Chuck Redman, *chargé d'affaires* de la embajada de Estados Unidos en Haití tomó las negociaciones ante el fracaso de la ONU, logró que Cedras aceptara abandonar el poder.⁵⁵ Si bien es cierto que al final Cedras se quedó, es necesario subrayar el hecho de que frente al representante de las Naciones Unidas Cedras no aceptara, mientras que sí lo hiciera cuando la propuesta venía de Washington.

Otro ejemplo de la preponderancia de Pezzullo sobre Caputo fue en *Governors Island*. Antes de acudir a la reunión, Cedras le había señalado al equipo de negociación de Estados Unidos que llevaba consigo una carta de renuncia. Ante este supuesto avance, Caputo habló con él antes del inicio de las negociaciones, pero el líder de la junta se negó a aceptar una propuesta para abandonar el poder y negó la existencia de dicha carta. En contraste, al día siguiente aceptó la propuesta de abandonar el poder y la existencia de la carta, pero frente al equipo de Estados

⁵⁴ Ralph Pezzullo, *Plunging into Haiti, Clinton, Aristide, and the Defeat of Diplomacy*, Jackson, University Press of Mississippi, 2006, p. 51.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 47.

Unidos.⁵⁶ Seguramente, las actitudes de Cedras y la junta militar se pueden entender por la importancia que éstos le daban a Washington, como argumenta Francesco Vendrell; esto explica también por qué las funciones de Caputo fueron socavadas por la presencia de Pezzullo, aunque hay que señalar claramente que no era la intención de este último, sino que, en gran medida, la situación ocurrió por las actitudes de Cedras.⁵⁷

Como se mencionó anteriormente, a Haití hay que entenderlo en dos partes. Una primera en que los mecanismos de cooperación internacional entre Estados Unidos, el Grupo de Amigos y el Secretariado de la ONU funcionaron y que llegó hasta *Governors Island* y otra en que el esquema dejó de operar, que inició con el incidente del *Harlan County*. Sin embargo, el colapso no fue un acontecimiento súbito, sino que fue parte de un proceso en el que Washington fue tomando preponderancia y cuyo punto de inflexión lo podemos encontrar en la reunión de *Governors Island*. En este sentido, Diego Arria señala que “las negociaciones tomaron un carácter bilateral, a pesar de los esfuerzos de Dante Caputo”.⁵⁸

A pesar de que Caputo intentó impulsar iniciativas que integraran de nuevo a la comunidad internacional, éstas no tuvieron éxito. Varios autores y participantes del proceso sostienen que Caputo desapareció de la escena después de *Governors Island*. Diego Arria sostiene que no recuerda haber tenido algún contacto con el Representante Especial después de la reunión.⁵⁹ Por su lado, Teresa Whitfield argumenta que Caputo salió de Haití en noviembre de 1993 y nunca más volvió, y el

⁵⁶ Ralph Pezzullo insiste en su libro en que esto se debió a que Caputo lo hizo en domingo y ese es un día sagrado en la religión que profesa Cedras, sin embargo, mucho se explica porque Cedras le daba mucho más peso a Estados Unidos que a la ONU.

⁵⁷ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Francesco Vendrell, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 18 de abril de 1996, p. 17.

⁵⁸ “Diplomacy and the Four Friends of Haiti”, en Georges Fauriol (ed.), *Haitian Frustrations, Dilemmas for US Policy*, Washington, DC, The Center for Strategic & International Studies, 1995, p. 95.

⁵⁹ Entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

mismo Boutros-Ghali señala que “Caputo había estado marginado e infeliz desde el incidente del *Harlan County*”.⁶⁰ Sin embargo, la situación de Caputo no debe ser entendida como un aislamiento personal, sino como un síntoma de un proceso más amplio: el ascenso de Estados Unidos como actor principal y la creciente posición relegada de las Naciones Unidas.

Finalmente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 940 autorizando el uso de la fuerza. Sin embargo, ni ésta logró que la junta renunciara. Aunque Boutros-Ghali intentó negociar por última vez por medio de su ayudante, Rolf Knutsson, la junta se negó a entrevistarse con él.⁶¹ Finalmente, fue necesaria una última misión a unas cuantas horas del despliegue de tropas mayoritariamente estadounidenses bajo la bandera de la ONU. La misión encabezada por el ex presidente Jimmy Carter logró que la junta abandonara el poder, pero se debe señalar que nunca se le informó a las Naciones Unidas de la iniciativa. Por ello, el éxito del despliegue de la fuerza multinacional se vio ensombrecido y, más aún, cuando Dante Caputo renunció a su cargo manifestando su descontento con el hecho de que Estados Unidos no hubiera tomado en cuenta a la Organización.⁶²

A pesar de que la ONU fue relegada del proceso durante *Governors Island* y la tendencia se acentuó aún más después del incidente del *Harlan County*, Boutros-Ghali sostiene en sus memorias que “estaba complacido de que Estados Unidos y las Naciones Unidas habían trabajado bien de manera conjunta [...] y que un país pobre se pudiera haber beneficiado de dicha cooperación”.⁶³ Sin embargo, las funciones cada vez más disminuidas de Dante Caputo, la misión Carter a espaldas de la Organización y los acontecimientos que llevaron a que la comunidad internacional

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 154.

⁶¹ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 153.

⁶² David Malone, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 112.

⁶³ *Op. cit.*, p. 154.

tuviera que regresar a Haití en 2004 claramente cuestionan la evaluación tan positiva que realiza el ex Secretario General.

3.3 Determinantes del éxito en la mediación

Esta sección analizará las tres variables que se mencionaron al iniciar este capítulo: 1) la credibilidad de los facilitadores, 2) la representatividad y legitimidad de las partes en conflicto⁶⁴ y 3) el manejo de las partes en conflicto por el mediador. Dentro de las funciones encomendadas al Secretario General de las Naciones Unidas está la de prestar sus buenos oficios para la solución pacífica de controversias. Sin embargo, para que éstas funcionen se necesita que las partes en conflicto crean en el mediador. En ese sentido, Javier Pérez de Cuéllar argumenta que:

[P]ara lograr sus objetivos, la diplomacia silenciosa [haciendo referencia a los buenos oficios] necesita la confianza de todas las partes. Esto significa que el Secretario General no sólo debe ser imparcial, sino también considerado como tal. No debe permitir que su independencia de criterio sea menoscabada por la presión de los gobiernos. No debe participar en ningún trato o compromiso diplomático que ignore los principios de la Carta o las declaraciones pertinentes de los órganos competentes de las Naciones Unidas.⁶⁵

A la luz de este razonamiento, el hecho de que Álvaro de Soto pudiera ser imparcial no importaba, dado que en cierto punto las partes en conflicto no lo consideraban así. De hecho, se puede explicar el manejo de la crisis de las negociaciones de finales de 1991 como un problema de credibilidad del mediador. Por ello, la estrategia ocupada por el Secretario General fue acertada. Dado que la imagen de de Soto estaba desgastada para ese momento, la participación directa de Pérez de Cuéllar sí hacía una diferencia, pues las partes en conflicto creían en él. De hecho, esa percepción fue la que llevó al Grupo de Amigos a solicitarle al Secretario General su presencia. Por otro lado, el problema de Dante Caputo no era uno de credibilidad *per se*, sino más bien de reconocimiento de autoridad. Es decir, más allá de si Caputo era

⁶⁴ T. Legler, art. cit., pp. 2-4.

⁶⁵ “La función del Secretario General”, discurso citado, p. 204.

imparcial o no, la pregunta es qué tanto Cedras y la junta militar lo veían realmente como la persona con la que había que negociar.

Thomas Legler ha argumentado que se necesita que las partes en conflicto sean representativas de la población y que sean legítimas.⁶⁶ Sin embargo, se puede refutar dicho argumento, particularmente a la luz de cómo se desarrolló la situación en Haití. Raoul Cedras no era un actor legítimo, pues había dado un golpe de Estado. Además, no era representativo de la población, no tenía una base popular como tenía Aristide, pero sí representaba a las elites haitianas. Al final, el apoyo de estas últimas resultaba ser indispensable para gobernar al país, ya que, en parte, el golpe de Estado fue un reflejo del descontento con Aristide. Así, pese a que Cedras no tenía apoyo popular, representaba a un grupo que había que tomar en cuenta. El caso haitiano, al igual que el salvadoreño, necesitaba una negociación que estableciera mecanismos de división del poder. Había que reivindicar los intereses de las clases populares que habían votado por *lavalas*, pero no se podía dejar de lado a las elites. En contraste, en El Salvador se tomó en cuenta a ambas partes en conflicto. Sin embargo, era un caso más sencillo. La gran diferencia reside en que tanto el gobierno como el FMLN tenían una base popular que les otorgaba la legitimidad.

Finalmente, un elemento importantísimo en la comparación de El Salvador y Haití es el hecho de que en las negociaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas las partes en conflicto siempre estuvieron al mismo nivel. La primera vez que se reconoció esto en el caso salvadoreño fue en Ginebra en abril de 1990.⁶⁷ Y en Haití se puede decir que nunca se cuestionó que estaban al mismo nivel. Con esto, nunca se dejaron de lado las demandas del FMLN y de Cedras por su falta de legitimidad o legalidad. Es más, se puede decir que ambos caen en el mismo rubro como tipo de

⁶⁶ Art. cit., pp. 3-4.

⁶⁷ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Shafik Handal, entrevista realizada por Jean Krasno, San Salvador, El Salvador, 19 de junio de 1997, p. 10. [Véase *infra*, p. 17].

actores ilegales, pues uno era una guerrilla que intentaba llegar al poder por la vía armada y el otro era un gobierno golpista que tomó el poder de manera violenta. Sin embargo, como sugiere Marrack Goulding, cuando uno está mediando se tiene que poner a ambas partes en conflicto al mismo nivel, de otra manera no funciona porque no se está siendo imparcial.⁶⁸ Además, tanto el FMLN como Cedras tenían demandas necesarias para la reconciliación nacional. Obviamente, esto trae problemas con los gobiernos “legítimos”, por así llamarlos, porque sienten que, finalmente, la ONU es una organización de Estados miembros y, de una u otra manera, está actuando contra ellos al obligarlos a sentarse en la misma mesa con una parte que no tiene representación en la ONU. Así de claras eran las quejas tanto de Cristiani como de Aristide (sobre todo en *Governors Island*), aunque probablemente eran mucho más pronunciadas en el segundo que en el primero.

Con esta lógica podemos entender el éxito de El Salvador y parte del fracaso de Haití. En el caso del primero, las negociaciones llevaron al FMLN a integrarse a la vida política del país como partido político y a ciertos acuerdos de reconciliación nacional. En comparación, en Haití, el acuerdo de *Governors Island*, que tenía esa intención, fracasó y en su lugar se optó por el uso de la fuerza. Esto provocó que no hubiera ninguna forma de reconciliación nacional o mecanismos de división del poder y únicamente reafirmó la tendencia de la política haitiana de la ley del más fuerte. Si Cedras se había lanzado contra *lavalas* después del golpe, Aristide se lanzó contra las elites haitianas una vez reinstalado. La lógica del ganador se lleva todo y de la victoria total se impuso impidiendo la cooperación entre los distintos actores internos. Así, la tarea de las Naciones Unidas fue más fácil en el caso salvadoreño porque las partes en conflicto habían llegado a un acuerdo que la Organización estaba apoyando, mientras

⁶⁸ M. Goulding, *Peacemonger*, op. cit., p. 225.

que en Haití prácticamente la ONU tuvo que trabajar a pesar de que no hubiera un acuerdo nacional. De ahí que podamos sacar una primera lección que indica que el acuerdo de las partes en conflicto es esencial para que las Naciones Unidas puedan ser exitosas en los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz. Claro está que la ONU sí puede hacer una diferencia en el establecimiento de la paz por medio de los buenos oficios del Secretario General y la mediación de su representante especial.

CAPÍTULO 4

FORTALECIENDO LAS FUNCIONES DEL MEDIADOR:

LOS GRUPOS DE AMIGOS

“Aquellos a quienes les importa [una operación de paz de las Naciones Unidas] igualan su interés con compromisos en el terreno; con soldados, dinero o ambos”.

*Diplomático de las Naciones Unidas*¹

Las negociaciones que desembocaron en el acuerdo de paz de Chapultepec, así como la introducción del tema de Haití en el Consejo de Seguridad de la ONU y el acuerdo de *Governors Island* fueron posibles gracias a la mediación del Secretariado de la ONU en las figuras de Pérez de Cuéllar, Boutros-Ghali, Goulding, de Soto y Caputo, entre muchos otros. Sin embargo, no se habrían concretado de no ser por el apoyo de los Grupos de Amigos del Secretario General ya que, “por sí mismo [el Secretario General] no puede presionar a las partes en conflicto a actuar [...] necesita que los Estados miembros tomen esa iniciativa por la Organización”.²

De ahí que esta sección examine las funciones que tuvieron ambos Grupos para ayudar al Secretariado de la ONU en sus esfuerzos por la paz. El argumento a desarrollar es que el Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador fue sumamente importante en todas las fases del proceso de paz salvadoreño, mientras que en el caso de Haití fue determinante para introducir el tema al Consejo de

¹ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

² Jean Krasno, “The Group of Friends of the Secretary-General, a useful leveraging tool”, en Jean Krasno, Bradd C. Hayes y Donald C. F. Daniel (eds.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, p. 176.

Seguridad e imponer el embargo y las sanciones, pero su función se vio disminuida, y hasta relegada, durante y después de la reunión de *Governors Island*. Peor aún, los acontecimientos que llevaron al uso de la fuerza fueron sumamente dañinos para el mantenimiento y la consolidación de la paz, ya que hicieron a un lado al Grupo. Esto fue muy relevante, pues estos Grupos son un eje de la coordinación internacional de recursos financieros y materiales para el acompañamiento que se les debe dar a los países que salen del conflicto.

Una aclaración que se debe hacer es que el análisis de Estados Unidos no está incluido aquí. Esto se debe a que si bien es cierto que cerca del final del proceso de paz salvadoreño el Grupo empezó a ser llamado “los Amigos más uno”, haciendo referencia a Estados Unidos, y en el caso de Haití siempre fue miembro del Grupo, la actuación de Washington en ambos casos es tan determinante que se ha estimado necesario analizarla en una sección aparte.

4.1 ¿Qué es un Grupo de Amigos?

Ante la parálisis del Consejo de Seguridad debido a las rivalidades de las superpotencias en la guerra fría, las Naciones Unidas se tuvieron que adaptar e introducir variantes al mecanismo de seguridad colectiva que le ayudaran a resolver dicha situación y así cumplir con su mandato de mantener la paz y seguridad internacionales.³ Adam Roberts ha argumentado que éstas fueron tres: alianzas regionales y acciones multilaterales, autorización de la fuerza militar y OMP.⁴ Jochen

³ Es cierto que el poder de veto era parte de la estructura que se había diseñado para el Consejo de Seguridad, sin embargo, los fundadores de la Organización pensaron que los aliados de la Segunda Guerra Mundial se mantendrían unidos en la posguerra llevando al mantenimiento del orden internacional por los cinco miembros permanentes y no al estancamiento del mecanismo de seguridad colectiva.

⁴ Para un análisis sucinto de los mecanismos a los que se refiere Adam Roberts, véase Jochen Prantl, *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 39-44.

Prantl sostiene que los grupos informales de Estados pueden ser considerados como una cuarta con las mismas funciones que las tres anteriores.⁵ Sin embargo, ¿qué son los grupos informales de Estados, conocidos en algunos casos como Grupos de Amigos? una definición amplia señala que son “grupos informales de Estados que se forman para apoyar a las Naciones Unidas en el establecimiento de la paz”.⁶ Sin embargo, en esta tesis se utilizará una definición más específica que, se puede decir, está incluida dentro de ésta más general, y que sostiene que los Grupos de Amigos son “la reunión de Estados miembros de las Naciones Unidas con ideas similares que apoyan la puesta en marcha de los buenos oficios, el establecimiento de la paz y los mandatos de mantenimiento de la paz confiados al Secretario General”.⁷

La primera definición es de Teresa Whitfield, quien ha analizado todos los Grupos de Amigos y está tratando de hacer una caracterización en la que todos ellos encajen. Sin embargo, me he inclinado más por la segunda debido a que es mucho más concreta y porque precisa las funciones que tuvieron los Grupos de Amigos del Secretario General para El Salvador y Haití. Además, a diferencia de la primera, ésta pone énfasis en los buenos oficios del Secretario General y en el mantenimiento de la paz, ambos elementos centrales en las funciones que desempeñaron en los casos que aquí se discuten. Aun así, la definición de Whitfield es un muy buen punto de partida para tener una idea general de qué son los Grupos de Amigos.

La primera vez que se estableció un Grupo de Amigos fue durante el proceso de paz en El Salvador. A finales de 1989 y principios de 1990, el presidente Cristiani, así como el FMLN, le habían solicitado a la ONU participar en el proceso ya no como

⁵ *Ibid.*, p. 39.

⁶ Teresa Whitfield, *A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict*, Nueva York, Occasional Paper of the Center on International Cooperation, junio de 2005, p. 1.

⁷ J. Prantl, *op. cit.*, p. 5.

observadora.⁸ En la reunión secreta que tuvo Álvaro de Soto con miembros del FMLN en diciembre de 1989 se pensó en un mecanismo que sirviera de contrapeso a Estados Unidos y de ahí salió la idea de formar un Grupo de Amigos. El temor de la guerrilla era que la presencia de aquel país como miembro permanente pusiera una presión demasiado fuerte sobre el Secretario General, provocando un sesgo favorable al gobierno.⁹

La idea se tomó de lo que se denomina en la Asamblea General de la ONU “Amigos del presidente” cuya función es reunir a algunos países para discutir sobre temas particulares en un foro más pequeño que facilite salir del estancamiento en ciertas negociaciones.¹⁰ De acuerdo con Jean Krasno,

Los Grupos de Amigos los integra un número pequeño de Estados miembros, generalmente de tres a seis, que mantiene contacto cercano con el Secretario General y apoya sus esfuerzos para encontrar una solución pacífica a una crisis en particular [...] los países que forman los Grupos de Amigos le dan al Secretario General la influencia que necesita para llevar a las partes en conflicto a la mesa de negociación y mantenerlos comprometidos durante el proceso. La formación y la estructura de las reuniones es *ad hoc* e informal [...] en muchos casos hay al menos un miembro del Consejo de Seguridad en el Grupo.¹¹

A pesar de que El Salvador fue el primer caso en que un Grupo de Amigos se creó, debe reconocerse que no fue la primera vez en que un mecanismo de ese tipo se puso en práctica. Si nos remontamos en el tiempo encontraremos que Dag Hammarskjöld (Secretario General de 1953 a 1961) aplicó un modelo similar para crear grupos que lo ayudaran en diferentes momentos. Él los llamó “Comités Consultivos” y se pusieron en marcha para los usos pacíficos de la energía atómica, la crisis del canal de Suez (el grupo se siguió reuniendo con U Thant, Secretario General

⁸ Véase *infra*, p. 17.

⁹ El punto de referencia que tenían era la reciente autorización del Secretario General para enviar a la policía sudafricana a restaurar el orden en Namibia después de que la organización del pueblo de África Sudoccidental (SWAPO, por sus siglas en inglés) se infiltrara en el proceso de independencia de Namibia. Así, se pensaba que si eso había hecho Estados Unidos en un lugar tan remoto, se podía esperar un comportamiento similar, o incluso peor, en su esfera de influencia. [*Ibid.*, p. 357].

¹⁰ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Álvaro de Soto, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 9 de abril de 1996, p. 2.

¹¹ J. Krasno, art. cit., pp. 171-172.

de 1961 a 1971), Líbano y el Congo.¹² Se cree que el Secretario General de aquel entonces veía un gran potencial en los Comités Consultivos no sólo para aconsejarlo sobre la puesta en práctica de resoluciones o interpretaciones de las mismas, sino también en la ejecución en el largo plazo.¹³ Esta última característica es fundamental para la argumentación de esta tesis, pues el acompañamiento de la comunidad internacional en el caso de El Salvador fue esencial para su éxito, mientras que la falta de ello en Haití es parte de la explicación de su fracaso. En materia histórica, también es importante decir que, a pesar de que el término se creó al final del periodo de Pérez de Cuéllar, otro grupo con funciones similares se había establecido antes de que se organizara el de El Salvador, pero dedicado a Namibia.¹⁴

A pesar de que esos Grupos habían probado ser sumamente útiles, en el periodo 1995-1999 no se formó ninguno. Esto fue un reflejo de la desilusión en la comunidad de las Naciones Unidas por todos los conflictos que manejaba la Organización y que aún no se resolvían. En aquel momento había muchas operaciones de paz en el terreno que no estaban teniendo éxito y aunque no se culpaba a los Grupos de Amigos de ello, éstos eran parte de una maquinaria que no estaba funcionando. Sin embargo, la tendencia se revirtió al final de la década de los noventa con la creación de los Grupos dedicados a ayudar en Guinea-Bissau, Kosovo y Timor Oriental.¹⁵

La percepción de estos Grupos dentro del Consejo de Seguridad no es homogénea. Algunos Estados miembros los consideran un instrumento muy útil y otros los ven como una forma no representativa de la membresía de dicho órgano. La

¹² J. Prantl, *op. cit.*, pp. 45-69.

¹³ Jochen Prantl y Jean Krasno, "Informal Groups of Member States", en Jean Krasno (ed.), *The United Nations, Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2004, p. 327.

¹⁴ Para un análisis del Grupo de los Tres y el Grupo de Contacto Occidental, véase J. Prantl, *op. cit.*, pp. 95-155.

¹⁵ J. Prantl y J. Krasno, art. cit., pp. 343-345.

crítica de aquellos países en la segunda categoría es que no son transparentes y que su presencia únicamente refuerza la sensación de división dentro del Consejo de Seguridad entre miembros permanentes y no permanentes, el norte y el sur, “nosotros” contra “ellos”. Este punto de vista está representado principalmente por miembros no permanentes como Bangladesh, Colombia, Irlanda, Jamaica, Nueva Zelanda y Singapur. El descontento de estos países tiene cierta validez, pues la presencia de un Grupo de Amigos puede provocar que algunos temas del Consejo de Seguridad no sean tratados en éste. Por ejemplo, en muchas ocasiones los Grupos de Amigos se encargan de redactar las resoluciones que habrá de votar el Consejo y el proceso de redacción es a puerta cerrada entre ellos. Así, el proceso se puede volver excluyente.¹⁶ Sin embargo, los miembros permanentes tienen una percepción diferente. De hecho, en muchas ocasiones prefieren que el Grupo de Amigos redacte la resolución para que la discusión en el Consejo de Seguridad esté basada en un documento preliminar.¹⁷

4.2 Los Amigos del Secretario General para El Salvador y Haití: ¿intereses en juego?

El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador se constituyó formalmente en Guadalajara, México, en julio de 1991 durante la Cumbre Iberoamericana.¹⁸ Sus miembros eran Colombia, España, México y Venezuela. Por su parte, el Grupo de Amigos para Haití se reunió por primera vez del 16 al 17 de julio

¹⁶ Teresa Whitfield, “Groups of Friends”, en David Malone (ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, pp. 319-320.

¹⁷ Juan Pedro Sepúlveda, Misión de Chile ante las Naciones Unidas, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007.

¹⁸ Véase *infra*, p. 20-21.

de 1992 en la OEA y, de nuevo, el 23 de julio en Nueva York.¹⁹ Éste estaba compuesto por Canadá, Estados Unidos, Francia y Venezuela.

En el caso salvadoreño, durante las negociaciones del acuerdo de paz hubo tres diferentes niveles de Amigos: países que tenían relaciones con el gobierno o el FMLN, pero que no tomaban partido en el conflicto (México, Colombia, Venezuela y España, a los que aquí se denomina como Grupo de Amigos); países nórdicos que apoyaban de distintas maneras y que le tenían simpatía al FMLN; y Amigos que en realidad no lo eran ya que habían tomado partido (Estados Unidos, la Unión Soviética y Cuba).²⁰ La diferencia entre la segunda y tercera categoría es que los últimos no sólo habían tomado partido, sino que prácticamente eran uno de los actores internacionales de la guerra. En Haití hubo problemas para atraer la atención de la comunidad internacional y más bien resalta el hecho de que Venezuela fuera el único país latinoamericano que participó.

Generalmente, hay muchas razones por las cuales los países deciden hacerse miembros de un Grupo de Amigos, aunque, como sugiere Teresa Whitfield, los países tienen poco que perder si participan en un Grupo que ha sido ineficiente en sus funciones ya que “para las audiencias nacionales e internacionales aparentar que se está haciendo una contribución es casi igual de relevante que hacerlo de verdad”.²¹ En el caso de ambos Grupos de Amigos del Secretario General, Canadá, Colombia, España, Francia, México y Venezuela, tenían diversas motivaciones. Sin embargo, es muy relevante decir que ninguno tenía intereses en juego en la resolución del conflicto como sí los tenía Estados Unidos.

¹⁹ Véase *infra*, p. 39.

²⁰ Historia Oral, de Soto, pp. 3-4.

²¹ “A Crowded Field”, art. cit., p. 6.

4.2.1 La composición del Grupo de Amigos para El Salvador

La neutralidad del Grupo de Amigos es de suma importancia para que su esfuerzo pueda ser exitoso. Por ello se ha argumentado que países que no son parte de la región, pero que tienen nexos con ella y no intereses en el conflicto, pueden ser de mucha ayuda en el proceso. La participación de España en el caso salvadoreño debe ser entendida a la luz de esta idea. En aquel momento, ese país estaba gobernado por el gobierno socialista encabezado por Felipe González, quien era muy respetado por el FMLN y, por ende, era un jugador creíble para la guerrilla.²² En segundo lugar, España había sido el poder colonial en América Latina por lo que, de alguna manera, había lazos que lo unían con la región. En ese momento, Felipe González, al igual que el Rey Juan Carlos, estaba tratando de fortalecer el diálogo iberoamericano en el contexto de la celebración de los quinientos años de la Conquista y por ello ambos estaban convencidos de la conveniencia del activismo en Latinoamérica.²³ En tercer lugar, España había sido uno de los mayores contribuyentes a ONUCA²⁴ con personal militar²⁵ y, finalmente, una de las razones más importantes por las que España inició su participación fue el asesinato de los seis sacerdotes Jesuitas –la mayoría de ellos eran españoles– durante la ofensiva de noviembre de 1989. Ese acontecimiento marcó el inicio de la participación española ya que solicitaron vehementemente la investigación de los asesinatos. Dicha presión fue muy relevante, pues éstas llevarían a las fuerzas armadas y, para evitarlo, éstas prefirieron ceder en algunos puntos de las negociaciones de paz.²⁶

²² Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Diego Arria, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997, p. 3.

²³ Incluso en 1984 se decidió entregarle al Grupo Contadora el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional.

²⁴ Véase *infra*, p. 14.

²⁵ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Francesco Vendrell, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 18 de abril de 1996, p. 5.

²⁶ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Beatrice Rangel, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 16 de septiembre de 1997, p. 16.

Colombia, a diferencia de los otros Amigos, tuvo un papel mucho más limitado. Fue incluido como parte de los Amigos porque México y Venezuela consideraban necesario tener a otro país de la región, pero más aún porque estaba sirviendo su periodo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.²⁷ De hecho, había sido patrocinador de la resolución del Consejo de Seguridad que había formalizado los buenos oficios del Secretario General en Centroamérica.²⁸ Siempre es importante tener al menos un país que se encuentre en el Consejo de Seguridad de forma tal que el Grupo pueda avanzar su agenda dentro de dicho órgano. Durante el proceso, Colombia no pudo participar más por limitaciones nacionales; es decir, sus problemas internos con las guerrillas.²⁹ Sin embargo, muy probablemente, la participación colombiana se deba entender como un instrumento de la política interna, de la misma forma en que se hizo cuando participó en el esfuerzo de Contadora.³⁰

El caso de Venezuela es muy interesante porque prueba que la primera imagen de Kenneth Waltz puede ser un factor explicativo en algunas políticas exteriores.³¹ El presidente Carlos Andrés Pérez era un actor muy dinámico en la región, particularmente en el proceso de paz en Centroamérica. La razón de esto es que era el vicepresidente de la Socialista Internacional. Desde su toma de posesión estuvo muy comprometido con el proceso de paz salvadoreño. De hecho, el día que se juramentó como presidente tuvo reuniones con los presidentes centroamericanos e incluso con el

²⁷ Historia Oral, A. de Soto, p. 9.

²⁸ S/RES/637 (1989), [Historia Oral, F. Vendrell, p. 7].

²⁹ Historia Oral, B. Rangel, p. 16.

³⁰ El presidente colombiano Belisario Betancur utilizó la política exterior como un instrumento de la interna y fue cuando se iniciaron los ceses al fuego con las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia (FARC), el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL). [Raúl Benítez Manaut, "Negociaciones de Paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo", en *Afers Internacionals*, núm. 28, 1995, p. 72.]

³¹ A diferencia de Waltz, quien en la primera imagen habla de la naturaleza humana, en este punto yo me estoy refiriendo a la personalidad de un individuo, su pasado y sus ideas, como elemento explicativo de una política exterior.

presidente Fidel Castro quien presuntamente estaba apoyando a la guerrilla salvadoreña.³²

El presidente Pérez tenía la idea de que la crisis centroamericana era un conflicto regional y que por ello la solución debía provenir de la región misma y no del “gran hermano” del hemisferio.³³ Ciertamente, este tipo de pensamiento no era innovador del todo ya que Contadora, en la década de los ochenta, había tenido las mismas intenciones. La idea de comprometerse con el proceso de paz en El Salvador estaba basada, de acuerdo con Beatrice Rangel, en uno de los principios más importantes de la política exterior venezolana: la promoción de la paz.³⁴ Además, Venezuela había tenido problemas internos con guerrillas en los años sesenta. De ahí que los oficiales consideraran que tenían la experiencia como para participar con autoridad en el proceso.³⁵

Finalmente, México era un jugador esencial del Grupo. Era percibido en la región como uno de los aliados de los gobiernos de izquierda. Ejemplos de ello son el asilo que le concedió a muchos perseguidos que habían escapado de las dictaduras militares del cono sur; el mantenimiento de las relaciones con Cuba una vez que la revolución se había declarado socialista y el rompimiento de relaciones con el gobierno de Augusto Pinochet por el golpe de Estado contra el presidente Salvador Allende. Además, los nexos de México con Centroamérica son históricos. Hay que recordar que inclusive en un momento del siglo XIX la última era parte del primero. Aunque la relación tuvo muchos encuentros y desencuentros durante el siglo XIX y XX, la influencia mexicana se sintió de nuevo con mucho peso en los años setenta, cuando México se convirtió en lo que algunos autores denominan una “potencia

³² Historia Oral, B. Rangel, pp. 5-7.

³³ Historia Oral, D. Arria, p. 5.

³⁴ Historia Oral, B. Rangel, p. 2.

³⁵ Historia Oral, D. Arria, p. 5.

media”.³⁶ En el caso centroamericano esto fue evidente en el tema petrolero, pues el energético se les vendía a los países de la región a precios más baratos.

Entre los muchos desencuentros en esta relación, uno es de particular importancia para este tema: el problema del comunicado franco-mexicano. En éste, se reconocía al FMLN como “fuerza política representativa”.³⁷ Finalmente, antes de entrar como Amigo del Secretario General para El Salvador, México participó de manera activa en el grupo Contadora, a pesar de los problemas bilaterales que le trajo en la relación con Estados Unidos.³⁸

México era muy importante en las negociaciones por la influencia que tenía sobre el FMLN. En ese sentido, hay que recordar que este último tenía oficinas en el país. Unos años antes de que el gobierno salvadoreño acordara que el FMLN se trasladara a México éste tenía sus oficinas en La Habana.³⁹ México participó como uno de los Amigos cuando fue invitado porque ya había hablado al respecto con el futuro presidente de Estados Unidos, George Bush (padre). En una reunión celebrada en Houston en diciembre de 1988, una semana antes de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, los vecinos acordaron que debían cooperar en el tema de Centroamérica.⁴⁰

³⁶ Véase Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la Política Exterior Mexicana”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección de estudios políticos #3), 1983.

³⁷ Ana Covarrubias, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 387-422.

³⁸ La relación con la administración Reagan fue particularmente complicada durante esos años. De hecho, las reuniones entre el canciller mexicano, Bernardo Sepúlveda, y el secretario de Estado, George Schultz, estaban lejos de ser amigables. [Véase Jorge Montaña, “Bernardo Sepúlveda: creador de una política exterior imaginativa y diversificada, 1982-1988”, en Gustavo Vega (comp.), *Homenaje a Bernardo Sepúlveda*, México, El Colegio de México, 2007, p. 196.]

³⁹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Jorge Montaña, entrevista realizada por Jean Krasno, Ciudad de México, México, 1° de octubre de 1999, p. 11.

⁴⁰ Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador fue un Grupo que se formó de manera relativamente natural. Como sostiene Jean Krasno, es más fácil formar un Grupo de Amigos cuando otro mecanismo de concertación existió antes.⁴¹ En este caso, Contadora era el predecesor, pero el Grupo de Amigos no lo reflejaba al cien por ciento. Esto es así porque Panamá estaba pasando por un periodo muy difícil y la situación era totalmente diferente a la de 1983. El presidente Solís Palma, quien había apoyado a Contadora, ya no estaba en el poder.⁴²

4.2.2 La composición del Grupo de Amigos para Haití

A diferencia del caso salvadoreño, en Haití Estados Unidos fue siempre miembro del Grupo. De hecho, nunca se cuestionó la preponderancia de éste sobre los demás. Como se analizará más adelante, Washington tenía intereses muy particulares en este país caribeño, pero los demás países, Canadá, Francia y Venezuela, no. De ahí que resulte sumamente relevante analizar qué los llevó a integrarse al Grupo.

Si se revisan los países contribuyentes a las misiones en Haití, uno de los primeros que resalta es Canadá que, de manera continua, ha apoyado los esfuerzos de las Naciones Unidas. Incluso, se puede señalar que es de los pocos Estados miembros de la Organización que realmente tiene un compromiso con ese país. Básicamente, la presencia canadiense se explica por cuatro factores. El primero de ellos es la inmigración haitiana, que es un electorado considerable y, por ende, digno de tomarse en cuenta. Con la elección de Aristide a principios de los noventa, los ciudadanos que vivían en el exterior realmente lo percibieron como una esperanza para el país, de ahí que vieran con desagrado el golpe. Por ello era una prioridad para los políticos canadienses participar en la solución de la crisis. En segundo lugar, hay nexos

⁴¹ J. Krasno, art. cit., p. 181.

⁴² Historia Oral, D. Arria, p. 3.

culturales importantes entre ambos países. Haití es miembro de la Francofonía y de ahí que se transmitan programas de televisión canadienses en ese país. Además, hay que señalar que muchos haitianos han estudiado en Canadá en la zona francófona; el mismo Aristide es ejemplo de ello.⁴³

En tercer lugar, a principios de los noventa Canadá estaba participando, por primera vez, en la OEA. En la reunión en que se aprobó la Declaración de Santiago, Ottawa ocupaba por primera vez su lugar, además de que le parecía un acontecimiento relevante el hecho de que de los 35 países presentes 34 fueran ya democracias. Así, Canadá también buscaba que el organismo regional fuera funcional frente a la agenda democrática de los noventa.⁴⁴ Finalmente, un hecho que debe tomarse en cuenta es que este país de América del Norte siempre ha sido un Estado miembro ejemplar en lo que se refiere al avance de las agendas liberales de las Naciones Unidas. Baste con recordar que la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado que introdujo el concepto de la Responsabilidad de Proteger fue, precisamente, una iniciativa canadiense.

Por su lado, Venezuela sigue el mismo patrón que originó su participación en El Salvador, aunque con otros elementos adicionales. De nuevo, hay una explicación de imagen I en términos de liderazgo y personalidad del individuo que tiene un peso considerable. El presidente Pérez había presidido el Comité de la Internacional Socialista sobre Haití después de la salida de Duvalier. Además, su visión de ayudar a Haití se veía reforzada por el principio de la política exterior venezolana de promover la democracia.⁴⁵ De hecho, como se señaló anteriormente, Pérez apoyó a la presidenta Pascal Trouillot para conseguir apoyo internacional para la celebración de las

⁴³ Barbara Macdougall, "Haiti: Canada's Role in the OAS", en Chester A. Crocker, *et al.* (eds.), *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1999, p. 399.

⁴⁴ *Loc cit.*

⁴⁵ Historia Oral, B. Rangel, pp. 2-5.

elecciones que llevaron al poder a Aristide.⁴⁶ Pérez le tenía mucha simpatía a Aristide; de hecho, intentó reunirse con él en Nueva York cuando ambos se encontraban ahí para participar en la Asamblea General de la ONU en 1991, unos días antes del golpe de Estado. Sin embargo, no fue posible porque la agenda del mandatario haitiano estaba llena. Además de todas las razones ya mencionadas, Pérez argumentó que había que ayudar a Aristide en ese momento devolviendo el favor que Haití en algún momento le había hecho a Venezuela al albergar en dos ocasiones a Simón Bolívar en su lucha por la independencia venezolana.⁴⁷

Finalmente, Francia, al igual que España en El Salvador, había sido la potencia colonial que aún mantenía nexos culturales muy fuertes con Haití. Sin embargo, en este caso se acentúa todavía más la deuda histórica. De hecho, Francia ha participado tradicionalmente en OMP en África como una forma de retribuir los daños causados en el proceso de colonización. Muy probablemente, la misma lógica se aplica al caso haitiano. La inmigración haitiana en Francia tampoco se puede despreciar. Sin embargo, a pesar de la deuda histórica, el compromiso de este miembro permanente del Consejo de Seguridad no puede ser comparable con el de Canadá.

Argentina y Chile se integraron al Grupo de Amigos después de la intervención de 1994. Sin embargo, no se han incluido aquí. En el caso del primero, la razón es que la manera en que se está analizando a estos mecanismos de concertación es como una voz independiente de Estados Unidos y Argentina no lo era. El presidente Carlos Saúl Menem estaba buscando estrechar lo más posible las relaciones con Estados Unidos llevándolo a hablar, incluso, de “relaciones carnales” con Washington, de ahí que su participación tanto en el Grupo de Amigos como en las OMP no puedan ser entendidas sin tomar en cuenta la importancia que le daba Buenos

⁴⁶ Véase *infra*, p. 34.

⁴⁷ Historia Oral, B. Rangel, p. 31-34.

Aires a las prioridades establecidas por la potencia regional y mundial.⁴⁸ Por su lado, no se ha tomado en cuenta a Chile por dos razones. La primera es que se integró al Grupo de Amigos en 1996, una vez que el establecimiento de la paz había concluido. Además, la otra razón por la que se exploran estos mecanismos es para determinar de qué manera ayudan a conseguir apoyo para el mantenimiento y la consolidación de la paz, empezando por sus aportaciones, y Chile no participó con personal civil ni militar en ninguna de las operaciones de paz.

Aunque en este caso no se puede decir que hubiera un grupo de concertación como Contadora, sí es posible señalar que era un Grupo cuyos miembros habían surgido de manera natural. Ya desde octubre de 1989, el presidente Pérez, en una reunión con el presidente François Mitterrand, decidió que junto con Francia debían apoyar el proceso democrático en Haití, en particular las elecciones que habrían de llevar a la presidencia a Aristide. Además, sumó al esfuerzo al primer ministro Mulroney, quien habló con Bush para pedirle que apoyara las iniciativas de Pérez, a lo cual accedió.⁴⁹ Además, fueron precisamente los embajadores de estos países los que rescataron a Aristide de los militares el día del golpe y los que lo recibieron cuando llegó a Caracas. Los mismos personajes que en 1989 habían decidido apoyar a Pascal-Trouillot (Bush, Mitterrand, Mulroney y Pérez) fueron los que se comunicaban de manera regular después del golpe para coordinar posiciones en los organismos internacionales. Finalmente, fueron también ellos quienes constituyeron el grupo cuatripartita que, posteriormente, se convertiría en el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití.

⁴⁸ Para un análisis de la política exterior de la administración Menem, véase, Deborah L. Norden y Roberto Russell, *Changing Relations in a Changing World. The United States and Argentina*, Nueva York, Routledge, 2002.

⁴⁹ Diego Arria, "Diplomacy and the Four Friends of Haiti", en Georges A. Fauriol (ed.), *Haitian Frustrations, Dilemmas for US Policy*, Washington, The Center for Strategic & International Studies, 1995, p. 90.

Hay un elemento más que es digno de analizar sobre la composición de este Grupo cuando se compara con el de El Salvador y tiene que ver más con las ausencias. Es clarísimo que América Latina es la gran ausente; en el caso de Venezuela, la única excepción, hay una explicación de imagen I que es la que realmente da cuenta de su presencia.⁵⁰ La región siempre ha sido ajena a los acontecimientos en Haití y, de hecho, sigue siéndolo aunque pareciera haber indicios de cambio.⁵¹ Como sostiene Diego Arria, al igual que los europeos trataron a los bosnios como musulmanes y no como europeos, América Latina siempre ha tratado a Haití como negros y no como latinoamericanos.⁵² Hay quienes sostendrían que en realidad la posición principista del GRULAC se debe entender a la luz de la historia de la región frente a intervenciones continuas de Estados Unidos. Sin embargo, si bien es cierto que dicha lógica da cuenta de la argumentación, también es una realidad que el principio de no intervención y el precedente que se podría sentar fueron una excusa perfecta para cubrir el desinterés en Haití. Hay una delgada línea que divide a la protección de los principios y la indiferencia y, en este caso, la región estuvo claramente en la segunda, aunque con una retórica que perfectamente cae en la primera.

4.3 Cómo operaban los Grupos

Debido a que los Grupos de Amigos son conjuntos de Estados que se forman y trabajan de manera informal es difícil saber exactamente cómo operan. Por ello, como

⁵⁰ Inclusive hubo críticas por parte de la opinión pública venezolana cuando el presidente Pérez recibió al presidente Aristide en Caracas. Hubo quienes argumentaron que ése era únicamente el principio de una inmigración masiva de haitianos. [Diego Arria, entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007].

⁵¹ Aquí hay quienes argumentarían que no es así, pues la presencia latinoamericana en Haití hoy es mucho más visible, a tal grado que es Brasil quien dirige la operación. Sin embargo, esta tesis argumenta que la razón de la presencia latinoamericana en este país del Caribe tiene poco o nada ver con un interés genuino por Haití y más con otras circunstancias en las que ocurrió la segunda crisis. [Véase *supra*, pp. 157-162].

⁵² Diego Arria, "Haiti, the Black Bosnia", *Los Angeles Times*, 27 de mayo de 1994.

el lector se dará cuenta en esta sección, lo que se puede decir sobre este tema está basado en entrevistas que distintas personas han realizado en distintos momentos y, por ende, la información se basa en gran medida en la memoria de quienes participaron en dichos Grupos.

A diferencia de la mayoría de los Grupos de Amigos, el de El Salvador tenía la peculiaridad de haber sido formado para hacerle un contrapeso a Estados Unidos. Los miembros del FMLN que habían hablado con de Soto en Canadá en 1989 habían solicitado esto para mantener la neutralidad del Secretario General.⁵³ En ese momento pensaron que la influencia del poder hegemónico dentro de la ONU pondría demasiada presión sobre el Secretario General, haciéndolo tomar partido con el gobierno.

A pesar de haber sido convocados a ser Amigos del Secretario General durante 1989 y 1990, estos países no se reunieron como tal sino hasta abril de 1991. Básicamente, Álvaro de Soto consultaba con ellos sobre algunos temas en particular pero no quería que tuvieran un papel independiente. Esto no era debido a un interés particular de ser el centro de atención, sino porque:

El peor enemigo de la mediación es que haya confusiones sobre quién está mediando. Fácilmente se puede poner en desacuerdo a los mediadores. Las negociaciones de carácter multidisciplinario –una característica común en conflictos internos complejos– son las que tienen las mayores posibilidades de éxito si son controladas por un solo mediador claramente identificado.⁵⁴

El manejo de los Amigos por parte de de Soto fue extraordinario, en especial al ser la primera vez en que se ponía en marcha un mecanismo de este tipo. Puesto en palabras de Salvador Samayoa, uno de los negociadores del FMLN, los Amigos eran “una obra de arte fantasmagórica de de Soto –existían, pero no existían”.⁵⁵ Sin embargo, para 1991 la presencia de los Amigos era mucho más evidente. De hecho,

⁵³ Véase *infra*, p. 84.

⁵⁴ Álvaro de Soto, “Ending Violent Conflict in El Salvador,” cit. por M. Goulding, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁵ T. Whitfield, “A Crowded Field”, art. cit., p. 3.

hubo ocasiones en que ellos mismos buscaron ser los mediadores, como en el episodio en que el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez intentó reunir a las partes en conflicto en Caracas para destrabar las negociaciones sin primero haber consultado a de Soto.⁵⁶

Aunque los Amigos no debían tomar iniciativas, sino sólo hacer lo que el Secretariado de la ONU les pedía, no siempre lo hicieron así.⁵⁷ En cierta manera, algunas veces era necesario para mantener al proceso de paz en el camino debido. Un claro ejemplo de esto es el episodio del 29 de diciembre de 1991.⁵⁸ De no haber sido por las acciones de los Amigos, el acuerdo de paz no se habría podido firmar el 31 de diciembre.

La forma en que operó este Grupo confirma la idea de Teresa Whitfield de que aunque los Grupos de Amigos “tienen el potencial de ser un instrumento para el establecimiento de la paz no pueden por sí solos crear o imponer las condiciones para la paz”.⁵⁹ El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador estaba basado en esta idea. Complementaban la posición de mediador del Secretariado de la ONU y, como se observará en las siguientes páginas, de Estados Unidos.

El Grupo de Amigos de Haití operó de manera distinta a como lo hizo el de El Salvador. Primero, se debe señalar que Caputo no era el eje del Grupo como lo era de Soto.⁶⁰ Esto se debe, en parte, a que el Grupo se había formado antes de que se nombrara al Representante Especial del Secretario General. En ese sentido, Caputo no

⁵⁶ Véase *infra*, p. 20.

⁵⁷ Álvaro de Soto considera que, en este caso, el Secretario General y el Grupo de Amigos consistían de cinco actores con un líder autoritario que era Pérez de Cuéllar. [Historia Oral, A. de Soto, p. 9.]

⁵⁸ Véase *infra*, p. 23.

⁵⁹ T. Whitfield, “A Crowded Field”, art. cit., p. 1.

⁶⁰ Diego Arria, entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

tuvo la misma oportunidad de ser el eje como lo fue de Soto porque más bien él fue quien se integró al proceso y no al revés como en el caso salvadoreño.

En el Grupo de Amigos trabajaban Louise Fréchete, representante permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, quien ocasionalmente era apoyada por su alterno, David Malone; Diego Arria, representante permanente de Venezuela; Ned Walker, representante permanente alterno de Estados Unidos y Hervé Ladsous, representante permanente alterno de Francia.⁶¹

Entre las funciones del Grupo estaba conseguir apoyo de la comunidad de las Naciones Unidas para la puesta en marcha de las políticas que se habrían de tomar, en cuyo diseño también participaban. Como ya se señaló anteriormente, el tema de Haití no entró a las Naciones Unidas porque estaba en discusión en la OEA, de ahí que en múltiples ocasiones el Grupo tuviera que discutir y convencer a diversos grupos, como el africano o el GRULAC, sobre la necesidad de la participación del Consejo de Seguridad en Haití, a pesar de que, en estricto sentido, no era una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Las negociaciones con el grupo africano eran de particular importancia porque se empezó a jugar la carta racial en Nueva York. Por ello, el tener el apoyo de África y no del GRULAC provocó que se produjera un cambio en este último ya que finalmente se pondría en evidencia la indiferencia de América Latina frente a la crisis haitiana, debido al color de sus habitantes y a que era el país más pobre de la región.⁶²

Los Amigos sostenían reuniones con Dante Caputo de manera continua. En este caso, a diferencia de El Salvador, el Representante Especial del Secretario General no únicamente hablaba con los Representantes Permanentes en Nueva York,

⁶¹ David Malone, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 79-82.

⁶² Diego Arria, entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

sino también con los embajadores en Puerto Príncipe y con miembros de sus Cancillerías en las distintas capitales.⁶³ Sin embargo, se debe señalar que las negociaciones y conversaciones no siempre ocurrían entre las partes en conflicto, el Grupo de Amigos y el Representante Especial, como había sucedido en El Salvador. Muchas veces el Representante Especial se reunía únicamente con algunos Amigos. De ahí que hubiera ocasiones en que los embajadores de Venezuela y Canadá en Puerto Príncipe se reunieran con el Representante Especial para discutir un texto que había sido redactado el día anterior entre Caputo y los embajadores de Estados Unidos y Francia.⁶⁴

En *Governors Island* los Amigos también estuvieron presentes, cuestión que se entiende perfectamente por el mecanismo que se había ocupado en El Salvador. Sin embargo, como señala David Malone, “no todos eran iguales”. Mientras Canadá, Francia y Venezuela estaban representados por una o dos personas, había todo un equipo participando por parte de Estados Unidos, incluyendo a Pezzullo, Chuck Redman, el *Chargé d’Affaires* en la embajada en Puerto Príncipe, y muchos otros asesores. Además, el papel de Estados Unidos fue el más importante, ellos llevaban la negociación y sabían perfectamente qué estaba pasando mientras que los otros Amigos tenían que ingeniar mecanismos para seguir el desarrollo de las negociaciones. Incluso, la embajadora venezolana en Haití en aquel entonces, argumenta que ella se enteró de que Caputo había logrado que Cedras firmara un acuerdo que estipulaba su renuncia por medio de un documento que el asistente del Representante Especial había dejado en la fotocopidora y que llegó a sus manos por

⁶³ Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 2007, p. 113.

⁶⁴ Elsa Boccheciampe, comunicación con el autor vía correo electrónico, 9 de abril de 2007.

medio de su asistente.⁶⁵ Obviamente, éstas son diferencias sustanciales con el Grupo de El Salvador en el que los miembros estaban siempre al tanto de lo que ocurría.

Dadas las condiciones en que los Amigos habían estado presentes en *Governors Island*, se podía percibir ya un deterioro de su función en todo el proceso. La posición estadounidense empezó a ser preponderante, llevando a la irrelevancia las opiniones de los otros miembros del Grupo de Amigos.⁶⁶ Obviamente, el Grupo empezó a desaparecer paulatinamente de la escena. Venezuela cambió de gobierno, lo que provocó que el tema de Haití no fuera una prioridad pues realmente había sido un proyecto del presidente Pérez. Canadá y Francia apoyaron el uso de la fuerza, pero ninguno participó en la fuerza multinacional. Francia argumentó que ya estaba desplegada en los Balcanes, y Canadá prefirió participar únicamente en la OMP.⁶⁷

Como se ha podido percibir, el Grupo de Amigos fue un mecanismo sumamente útil en la primera fase de la crisis haitiana. Su labor fue determinante en llevar el tema al Consejo de Seguridad y también para imponer las sanciones al gobierno de Haití. Sin embargo, poco a poco su importancia se diluyó. Más significativo aún fue el hecho de que frente al uso de la fuerza el presidente Pérez ya no estuviera, lo que provocó la disminución de la inercia que se había generado en la posición del único miembro latinoamericano del Grupo. Finalmente, como se estableció en el argumento de la tesis, la irrelevancia del Grupo de Amigos provocó que no hubiera un grupo real que movilizara a la comunidad internacional, pero más aún al GRULAC, a apoyar el mantenimiento y la consolidación de la paz. Los franceses se olvidaron de Haití y Venezuela prácticamente salió del Grupo dejando solo a Canadá que, a pesar de su gran esfuerzo, no era suficiente para movilizar a

⁶⁵ *Loc cit.*

⁶⁶ T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 116.

⁶⁷ Malone argumenta que la ausencia francesa se explica también por cierta molestia de París hacia Washington por la falta de apoyo en la *Operation Turquoise*, llevada a cabo en Ruanda posterior al genocidio. [*Decision-Making, op. cit.*, p. 233, nota 132].

Latinoamérica. Al final, parece ser que en El Salvador fue más relevante de lo que creemos el hecho de que países de la región fueran miembros del Grupo para lograr movilizar la atención y recursos de ésta.

4.4 Fortaleciendo los buenos oficios del Secretario General

Los Grupos de Amigos del Secretario General traen muchas ventajas a los mediadores, en este caso el Secretariado de la ONU, y a la Organización en general. Pueden ejercer influencia sobre las partes en conflicto, le dan mayor legitimidad al proceso y pueden proveer recursos.⁶⁸ Esta última función es de particular importancia a la luz de los problemas financieros a los que se enfrenta la Organización.

Para la ONU es muy difícil presionar a las partes en conflicto cuando un proceso de paz está siendo manejado por ella. De ahí que necesite que los Estados miembros desempeñen esa función y eso es exactamente lo que hizo el Grupo de Amigos (y Estados Unidos como se analizará más adelante) en el caso de El Salvador. Por ejemplo, el presidente Pérez era muy activo y hablaba con las partes en conflicto al menos una vez a la semana. Además, los Amigos le explicaban al FMLN y al gobierno la necesidad de ceder en algunos temas y, en ciertos puntos, cuando se podía prever que una de las partes en conflicto podría retirarse de la negociación, los persuadían de quedarse al explicarles por qué el proceso era tan importante. Los Amigos reforzaban mucho las funciones de Álvaro de Soto, particularmente cuando el gobierno salvadoreño empezó a sentir que éste lo estaba presionando mucho y que no estaba haciendo lo mismo con el FMLN.⁶⁹

⁶⁸ T. Whitfield, "A Crowded Field", art. cit., 2.

⁶⁹ "Él [Álvaro de Soto] estaba mucho más dispuesto a entender los problemas políticos que enfrentaba el FMLN en el proceso que los del gobierno de Cristiani." [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Bernard Aronson, entrevista realizada por Jean Krasno, Washington, DC, 9 de octubre de 1997, p. 19.]

Otra diferencia significativa entre el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití y el de El Salvador es que el primero no ejercía influencia sobre los actores internos del proceso. En este caso, poco era lo que hablaban con Aristide o con Cedras y cuando lo hacían era de manera bilateral y no todos al mismo tiempo. Su función era más bien movilizar a la comunidad de las Naciones Unidas, en particular convencer al GRULAC de introducir el tema a la agenda del Consejo de Seguridad y de la necesidad de la imposición de sanciones. En ese sentido es que se puede decir que ayudaban a los buenos oficios del Secretario General. Además, perfectamente se puede decir que ese hecho le daba mayor legitimidad a todo el proceso.

Los Amigos, en el caso de El Salvador, proveían el espacio para hablar y esto se relaciona con el tema financiero, pero también con la influencia que tenía el Grupo. La mayoría de las reuniones se celebraron en distintas ciudades mexicanas o en Caracas e incluso cuando las negociaciones se trasladaron a las Naciones Unidas, prácticamente todos los encuentros con el FMLN y el gobierno se realizaban en las misiones mexicana o venezolana.⁷⁰ Debido a esto, los gobiernos de los Amigos pagaban por el proceso más allá de sus contribuciones al presupuesto ordinario de la ONU: hoteles, transportación y logística, entre otros. Hubo momentos en que el lugar para las pláticas se trasladó fuera de la sede de las Naciones Unidas, a pesar de que los miembros del FMLN no podían abandonar las inmediaciones de ésta.⁷¹ Por ello, los embajadores del Grupo de Amigos llegaron a hacer cosas que se podrían considerar ilegales con el fin último del lograr la paz.⁷²

⁷⁰ Historia Oral, D. Arria, p. 11.

⁷¹ Véase *infra*, p. 21.

⁷² El 25 de diciembre el Representante Permanente de México, Jorge Montaña, llevó a su residencia a dos miembros de la delegación estadounidense y a tres miembros del FMLN para discutir el lenguaje del acuerdo de paz. Fue la primera vez que las guerrillas negociaban con el gran poder. [Historia Oral, J. Montaña, p. 28.]

Incluso cuando las negociaciones no eran en territorio de los países que integraban el Grupo de Amigos, éstos participaban activamente. Por ejemplo, el gobierno mexicano prestó un avión al presidente Cristiani para que pudiera ir a las Naciones Unidas a negociar. El avión se quedó en Nueva York hasta que las negociaciones concluyeron. Hubo muchísima presión de México para regresar el avión. Sin embargo, para el presidente Cristiani era muy relevante mantenerlo ahí para demostrar que en cualquier momento podía retirarse. El Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, Jorge Montaña, comprendió esto y ayudó a que el avión no se enviara de regreso.⁷³ El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador fortaleció las acciones del Secretariado de la ONU. Apoyaron sus acciones emprendidas con las partes en conflicto y compartieron los costos financieros.

Lamentablemente, no se puede decir lo mismo del Grupo de Amigos para Haití. En primer lugar, porque no hubo tantas negociaciones como en el proceso de paz salvadoreño y, en segundo, porque la preponderancia de Estados Unidos era tal que poco era lo que los Amigos podían hacer. Además, tampoco es que las élites haitianas les dieran el espacio. Por ejemplo, en la ocasión en que se celebró una negociación entre Aristide y Cedras, Aristide se negaba a salir de Estados Unidos y Cedras se negaba a ingresar a aquel país. Además, a diferencia del FMLN, los actores internos del proceso en Haití no tenían tantas conexiones en el exterior además de Estados Unidos, en particular en América Latina. Así, aunque el Grupo para Haití fortaleció menos los buenos oficios del Secretario General de lo que lo hizo el Grupo para El Salvador, hay que reconocer que hizo todo lo que pudo en las condiciones en que operó.

⁷³ *Ibid.*, p. 9.

4.5 ¿Amigos en el largo plazo? Los Amigos y la región

La literatura sobre los Grupos de Amigos ha puesto poco énfasis en las funciones que éstos desempeñan en el largo plazo. Parte del argumento de esta tesis es que éstos llegan a ser ejes de la coordinación de los esfuerzos internacionales en el mantenimiento y la consolidación de la paz. Dicha tarea es esencial, puesto que la paz no termina con las negociaciones, se necesitan recursos para asegurar que el conflicto no reinicie y, más aún, para reconstruir al país. Además, en el caso latinoamericano los Grupos de Amigos han sido primordiales; son los que han coordinado el esfuerzo para atraer la atención de la región, que es fundamental. Esto es así porque los grandes poderes pueden intervenir e intentar estabilizar al país, pero su enfoque no es de largo plazo porque hay otras crisis que atender. El caso de Estados Unidos es muy ilustrativo en este sentido porque si bien le podía prestar atención a Haití, después de haber reinstalado a Aristide vinieron crisis mucho más graves en los Balcanes. Así, los procesos de reconstrucción generalmente han sido encomendados a las Naciones Unidas que, a su vez, necesita de los Estados miembros para que apoyen con personal militar y civil y, para conseguirlo, en muchas ocasiones, la región en donde está ocurriendo la crisis es muy importante, como lo ilustran perfectamente muchas de las OMP en África.

Uno de los datos que más llama la atención cuando se analiza a los Grupos de Amigos del Secretario General para El Salvador y Haití (tanto en los noventa como hoy en día) es que los integrantes de éstos apoyaron a la OMP con personal militar y/o civil cuando hubo consenso en el proceso que llevó a la intervención de las Naciones Unidas. Más aún, en el caso salvadoreño en el que España, México, Colombia y Venezuela participaron, se percibe una presencia considerable de la región, incluidos otros de los países importantes del hemisferio como Chile, Brasil y Canadá. En

contraste, en Haití, en que únicamente Venezuela era miembro del Grupo de Amigos –pero que se opuso al uso de la fuerza y no participó en la OMP ni en el proceso de consolidación de la paz– no observamos la presencia de los países grandes de la región que habrían podido aportar apoyo militar y no militar.⁷⁴ Finalmente, en la reciente operación en Haití (MINUSTAH), sí vemos a Canadá, Chile, Argentina y Brasil, que son miembros del Grupo de Amigos y apoyan a la OMP (claro está que el gran ausente es México). La siguiente tabla es muy ilustrativa de este análisis:

		ONUSAL	UNSMIH	MINUSTAH
Presentes	Grupo de Amigos	Colombia, España, México y Venezuela	Canadá y Estados Unidos	Argentina, Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos
	Países grandes del hemisferio	<u>Argentina</u> , ⁷⁵ Brasil, Canadá, Chile, Colombia, México y Venezuela	<u>Argentina</u> , Canadá y Estados Unidos	Argentina, Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos
Ausentes	Grupo de Amigos	Estados Unidos	Francia y Venezuela	Ninguno
	Países grandes del hemisferio	Ninguno	Brasil, Chile y México	México y Venezuela

Información obtenida de las páginas electrónicas del Departamento de OMP de las Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/peace/dpkol/>

Aunque con la información incluida en la tabla no se puede hacer una generalización sobre América Latina y mucho menos para todo tipo de OMP, sí se plantea una idea digna de analizar en el futuro y que aplica para la comparación que

⁷⁴ Estoy haciendo clara la diferencia con los países grandes de la región porque en la primera misión de Haití sí participaron varios Estados miembros de las Naciones Unidas del hemisferio, pero que en realidad no tenían peso específico en la dinámica regional. Estos países eran Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago.

⁷⁵ Se ha subrayado a Argentina porque su participación en Haití en la década de los noventa no tiene nada que ver con un interés en dicho país, sino con la política del gobierno de Menem de estrechar lo más posible las relaciones con Estados Unidos [Véase *infra*, p. 96].

aquí se hace entre El Salvador y Haití. Ésta es que la presencia de países latinoamericanos en Grupos de Amigos para conflictos de la región y la presencia de éstos en el mantenimiento y la consolidación de la paz abre la puerta a la participación de otros países grandes del hemisferio que pueden apoyar la labor de las Naciones Unidas, fortaleciendo las probabilidades de éxito al incrementar las capacidades internacionales de una OMP.⁷⁶ Así, para la presente tesis, lo que se intenta decir es que la presencia de México, Colombia y Venezuela en el Grupo de Amigos fue muy importante para que éstos cooperarán con ONUSAL y, además, esto abrió la puerta para que otros países del hemisferio también lo hicieran, aunque con esto de ninguna manera se intenta decir que sea la única razón. En comparación, el hecho de que en el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití sólo estuviera Venezuela y se manifestara en contra del uso de la fuerza y tampoco apoyara la OMP, cerró toda posibilidad de participación de la región que ya de por sí era muy remota, tomando en cuenta la indiferencia hacia Haití a la que se hizo referencia en páginas anteriores.⁷⁷

4.5.1 El Salvador, Amigos en el largo plazo

El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador se formó para ser un instrumento de los buenos oficios del Secretario General. No tenía el compromiso de mantenerse implicado en el proceso en el largo plazo, pero aun así lo hizo. Todos los Amigos participaron en ONUSAL de formas distintas. México es quizá la prueba

⁷⁶ Obviamente, este análisis únicamente está tomando en cuenta factores del sistema internacional (imagen III) y en ningún momento ve a las condiciones internas (imagen II) que tienen un gran valor explicativo. En este sentido, Arturo Sotomayor pone énfasis en la relevancia de las relaciones cívico-militares como determinantes de la participación de los países latinoamericanos en operaciones de paz. [Véase “Why States Participate in UN Peace Missions while others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”, Ponencia presentada en la 48^o convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 3 de marzo de 2007]. Sin embargo, a favor de este argumento, se puede decir que este análisis no sólo examina las participaciones con tropas, sino todo tipo de participación incluida aquella en el sector policial y con personal civil.

⁷⁷ Véase *infra*, p. 96.

más fehaciente de que participar en un Grupo de Amigos puede ser determinante para el apoyo posterior en la operación de paz. El Salvador es el único caso en que México ha participado en una OMP de las Naciones Unidas. En este caso, aportó policías.⁷⁸ España mandó policías también y Venezuela tropas. Durante el proceso de mantenimiento y consolidación de la paz estuvieron abiertos los canales de comunicación entre el gobierno salvadoreño y los Amigos. Así, por ejemplo, cuando los policías salvadoreños no se sentían cómodos trabajando con los españoles, funcionarios salvadoreños le solicitaban a los funcionarios mexicanos que hablaran con los españoles para que trabajaran (o incluso retiraran) con sus policías.⁷⁹

España y Venezuela se convirtieron en miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en 1992. En esa posición asumieron una especie de “responsabilidad moral”, por así llamarla, de mantener el tema en la agenda. Los Amigos también ayudaron a obtener recursos para ONUSAL. Por ejemplo, España fue muy activa en la Comunidad Europea para obtener recursos para la operación de paz. Los canales de comunicación entre el gobierno y la guerrilla con los Amigos se mantuvieron abiertos en muchos casos por lo que la forma de operación fue prácticamente la misma. Por ejemplo, cuando había algunas políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que podían afectar al proceso de paz, el gobierno salvadoreño solicitaba a los Amigos que intervinieran; éstos, a su vez, se comunicaban con la misión de Estados Unidos en la ONU y entonces Washington ejercía presión sobre el BID para cambiar dichas políticas.⁸⁰

⁷⁸ La presencia de los policías mexicanos en El Salvador no estuvo libre de problemas. Muchos de ellos fueron ascendidos a oficiales de forma tal que pudieran participar en ONUSAL. Esta situación provocó que se les viera con cierto desdén, particularmente por parte de los oficiales bien entrenados que venían de Europa. [Tommie Sue Montgomery, “Getting to Peace in El Salvador: The roles of the UN Secretariat and ONUSAL,” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, 1995, p. 151.]

⁷⁹ Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

⁸⁰ *Ibid.*

4.5.2 Haití: con esos Amigos ni pensar en los enemigos

El problema real de la estabilización de Haití estuvo en el proceso de consolidación de la paz. Como ya se mencionó, éste es prácticamente lo que se conoce como construcción de Estados, y eso fue lo que faltó.⁸¹ Si lo pusiéramos en términos médicos, Haití es un paciente que llegó a la sala de emergencias en donde se hizo un trabajo relativamente bueno, pero que al pasarlo a cirugía, ésta no se le practicó bien. Por ende, cuatro años después de habérsela hecho, el paciente regresó a la sala de emergencias por problemas muy similares, si no es que iguales, a los que lo habían llevado a acudir al hospital en primera instancia.

Como esta tesis argumenta, los grandes poderes no tienen visiones de largo plazo porque hay otras crisis que atender; sin embargo, si otros países se interesan por el problema pueden apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas. Ése no fue el caso de Haití. Hubo una gran participación en la primera operación, UNMIH, pero después poco a poco la atención se fue diluyendo hasta que desapareció en 2000.⁸²

Hubo países donantes que estaban dispuestos a apoyar la estabilización de Haití, pero muchos de ellos prefirieron canalizar la ayuda por medio de organizaciones no gubernamentales debido a la corrupción y malos manejos del dinero por parte del gobierno. Además, la ayuda de Estados Unidos no fue tan generosa, particularmente cuando se compara con Bosnia y Kosovo, en donde la ayuda *per cápita* fue de cinco y diez veces más, respectivamente, de lo que se le otorgó a Haití. Después de que los soldados estadounidenses de mantenimiento de la paz abandonaron Puerto Príncipe en 1996, la cantidad de transferencias procedente de Washington eran un poco mayor, aunque no mucho, a la recibida durante el gobierno

⁸¹ Véase *infra*, p. 49.

⁸² Para un análisis en cifras de la falta de interés de la comunidad internacional véase el anexo 5 que incluye a los países participantes en las OMP que se establecieron, la cantidad de personal que participó y la cantidad de dinero que se asignó.

golpista de Cedras. Peor aún, las reticencias de Aristide a la privatización de empresas estatales y la presión de las IFI en ese sentido, llevaron a Haití a no ser un candidato creíble para recibir préstamos. Sin embargo, como sugiere Dobbins, las mismas razones no impidieron que las IFI siguieran apoyando a Bosnia.⁸³

Los Amigos del Secretario General para Haití no estuvieron ahí en el largo plazo. Estados Unidos y Francia dirigieron su atención a otra región en conflicto, los Balcanes, y aunque mantuvieron cierta presencia, ésta no fue grande. Venezuela no participó en ninguna etapa y los esfuerzos canadienses no eran suficientes para sacar adelante a un Estado colapsado. En conclusión, en el proceso de mantenimiento y consolidación de la paz, Haití fue un huérfano. Las grandes potencias lo abandonaron y los países de la región jamás se preocuparon por él.

4.6 El Grupo de Amigos y su papel en el proceso de paz salvadoreño y los intentos de estabilización de Haití

Debido a la naturaleza informal de los Grupos de Amigos sus funciones pueden ser muy variadas. Ejemplo de ello son los casos de El Salvador y Haití. A pesar de que el conjunto de países que integró de Soto fue el primero y, en cierta manera, marcó la pauta de los que surgieron después, es necesario reconocer que las funciones de ambos fueron muy distintas. Mientras que en el conflicto centroamericano sirvieron mayoritariamente para apoyar las funciones del mediador y ejercer presión sobre las partes en conflicto para que llegaran a un acuerdo, en la crisis caribeña tuvieron una función mucho más centrada en atraer la atención de la comunidad internacional y sacar el tema de la OEA. En dichas tareas, ambos Grupos lograron sus objetivos.

⁸³ *Ibid.*, pp. 82-83.

La estructura en la cual operaban los Grupos también fue considerablemente distinta. Dado que de Soto había puesto en marcha todo el mecanismo, él era el eje de la agrupación que, de hecho, no se reunió sino hasta el final del proceso. En contraste, aunque Dante Caputo trabajaba muy bien con el Grupo de Amigos, no era el centro del proceso pues, a fin de cuentas, él era quien se había integrado al proceso que ya había sido iniciado por el grupo cuatripartita y Boutros-Ghali.

Finalmente, una característica que distingue a un Grupo de otro es la presencia de países de la región del conflicto. Mientras que El Salvador contó con el apoyo de tres países latinoamericanos, Haití únicamente lo tuvo de uno y ese uno parecía más bien ser el presidente venezolano. Obviamente, su salida significó la pérdida de la conexión necesaria con América Latina ya que a pesar de que Argentina entró al tiempo, en aquel momento su política exterior estaba lejos de ser considerada latinoamericanista.

En cuanto a los Grupos de Amigos y la relación que éstos tienen con las operaciones de paz, todo pareciera indicar que la presencia de países en estos mecanismos de concertación ayuda a que éstos decidan contribuir en el mantenimiento y la consolidación de la paz. Dado que han estado en el proceso consideran que no darle seguimiento sería una incongruencia. Prueba evidente de ello es el caso mexicano que, después de ser uno de los Amigos para El Salvador, modificó su política tradicional de no participación en operaciones de paz para acompañar a un país al que había apoyado activamente para que saliera de la guerra en el tránsito a la paz. Ambos Grupos fueron muy útiles, el de El Salvador en todo el proceso y el de Haití únicamente en una parte. Sin embargo, se debe reconocer que las estrategias tomadas por la ONU en estos conflictos difícilmente hubieran podido ser exitosas de no haber sido por la presencia activa de los Amigos.

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS: EL ACTOR NECESARIO

“La importancia que tomó Estados Unidos [en los noventa] se demostró aún más cuando se hizo evidente que mientras las actividades normativas de las Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad y en otras partes, podían progresar en la ausencia de su apoyo activo [...] las operaciones para el mantenimiento de la paz más grandes tenían pocas probabilidades de ser exitosas sin su apoyo decidido [...] y, en algunos casos, su participación”.

*David Malone*¹

El actor internacional más importante en las dinámicas de América Latina es Estados Unidos.² Por ello es necesario analizar sus políticas hacia la región. Después de 1945 la manera en que Washington ha visto al hemisferio siempre ha sido con elementos ideológicos que no se deben dejar de lado. Durante la guerra fría fue el comunismo y después de la caída del sistema socialista vino una nueva etapa en la que se pasó de la lógica del comunismo a la de la democracia, los derechos humanos y el libre comercio. En este nuevo contexto de las relaciones hemisféricas es que ocurrió el proceso de pacificación de El Salvador y los intentos de estabilización de Haití.

Siendo Estados Unidos el actor internacional más importante para la región, su apoyo era determinante para el éxito o fracaso de las negociaciones mediadas por las

¹ “US-UN Relations in the UN Security Council in the Post-Cold War Era”, en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 73.

² Pope Atkins, “Estados Unidos”, en su libro *América Latina en el sistema político internacional*, trad. Elsa Ruth Martínez Conde, México, Gernika, 1992, p. 153.

Naciones Unidas. Por ello, Estados Unidos en Haití siempre fue miembro del Grupo de Amigos y los grupos que le antecedieron, y en El Salvador apoyó el proceso, aunque no de manera directa, a tal grado que cuando se aproximó la firma del acuerdo de paz se habló de los Amigos “más uno”. Como se observará más adelante, sin el apoyo de Washington no se puede entender el proceso de paz salvadoreño y, mucho menos, todos los acontecimientos alrededor de los intentos de estabilización de Haití.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se hace un análisis general de la política exterior de Estados Unidos hacia El Salvador y Haití y las estrategias que siguió en ambos casos. En la segunda parte se hace un examen de la política interna de Estados Unidos. En esta última, se incluye primero un análisis del Ejecutivo para después entender las relaciones de éste con el Congreso y otros actores internos que, como se verá más adelante, fueron decisivos en ambos casos para modificar o hacer más agresiva la política exterior hacia El Salvador y Haití. Posteriormente, se analiza de qué manera los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad participaron en el tema. Finalmente, se tomarán algunos de los elementos de análisis de las relaciones Estados Unidos-América Latina para observar de qué forma los casos aquí discutidos pueden perfectamente entrar en dicho marco analítico.

5.1 Estados Unidos y su política exterior hacia El Salvador

Cuando el presidente Ronald Reagan llegó a la Casa Blanca en 1981 era evidente que habría cambios sustanciales en la política estadounidense hacia Centroamérica. Sus círculos más cercanos consideraban que Estados Unidos estaba perdiendo la guerra contra el comunismo en la región por la presencia de los sandinistas en Nicaragua y las guerrillas de ideología marxista en El Salvador y

Guatemala. Los ideólogos del partido republicano consideraban que esta situación era el resultado de la política errada tomada por la administración del presidente Carter.³ Por ello, la batalla final contra el “imperio del mal”, como el presidente Reagan llamaba a la Unión Soviética, habría de ocurrir en Centroamérica por medio de la estrategia conocida como guerra de baja intensidad.⁴

Estados Unidos otorgaba apoyo financiero a la oposición nicaragüense, los contras, y le daba apoyo militar, logístico y financiero al gobierno salvadoreño; de hecho, se responsabilizó del manejo estratégico de la guerra por medio del grupo militar de la embajada en San Salvador y envió a oficiales estadounidenses para que entrenaran al ejército. Cuando el FMLN tomó el hotel Sheraton en la ofensiva de 1989 en San Salvador, se encontraban ahí trece soldados estadounidenses.⁵ De ahí que la situación escalara hasta los más altos niveles de la administración Bush a tal punto que el mismo Presidente fuera quien autorizara medidas para protegerlos.⁶ El Salvador fue el esfuerzo de contrainsurgencia más grande lanzado por Estados Unidos en la guerra fría después de Vietnam. En total, Estados Unidos otorgó seis mil millones de dólares en apoyos económicos y militares a El Salvador.⁷

La guerra fría y sus implicaciones ideológicas marcaron la política exterior estadounidense hacia El Salvador, de ahí que su fin fuera determinante para el proceso de paz en este país. Si el conflicto este-oeste había exacerbado la guerra civil durante los ochenta, el nuevo ambiente de las relaciones internacionales ayudaría a resolverlo. Cuba, la Unión Soviética y particularmente Estados Unidos se dieron cuenta a

³ Véase Jean Kirkpatrick, “US Security and Latin America”, en *Commentary*, vol. 71, 1981.

⁴ Raúl Benítez Manaut, “Negociaciones de Paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo”, en *Afers Internacionals*, núm. 28, 1995, p. 77.

⁵ Véase *infra*, p. 15.

⁶ Las medidas específicas aprobadas por el Presidente se desconocen hasta la fecha ya que la información continúa siendo clasificada por motivos de seguridad nacional. [Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Bernard Aronson, entrevista realizada por Jean Krasno, Washington, DC, 9 de octubre de 1997, p. 16].

⁷ Raúl Benítez Manaut, “La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 34, 1992, pp. 35-36.

principios de los noventa que la situación estaba cambiando. Washington ya no podría proveer tanta ayuda a El Salvador porque ya no había razón para hacerlo. La amenaza comunista a la seguridad nacional estadounidense que había intentado combatir el presidente Ronald Reagan en los ochenta, había desaparecido. Además de que Estados Unidos se dio cuenta de que era “imposible derrotar a corto plazo al FMLN”.⁸ En el caso de Cuba, el presidente Fidel Castro entendió después de la ofensiva contra San Salvador en 1989 que la guerrilla no iba a ganar.⁹ Así, los aliados internacionales de las partes en conflicto estaban conscientes de que una solución negociada era la mejor opción para todos y decidieron incitar al gobierno salvadoreño y al FMLN a encontrar una solución política.

El fin de la guerra fría y la presencia de George Bush (padre) en la Casa Blanca fueron de gran ayuda. Estados Unidos quería resolver un conflicto en el que había participado por más de una década, pero había muchas opciones para hacerlo y prefirió el apoyo de la ONU. Probablemente, el hecho de que el presidente Bush hubiera sido representante permanente ante la Organización lo hacía sensible a las funciones que podían tener las Naciones Unidas en la solución del conflicto y que los intereses de éstas no estaban tan alejados de los de Washington. De hecho, El Salvador no fue el único caso; debemos recordar que mientras ocurrían las negociaciones entre el gobierno y el FMLN, también estaba en la agenda del Consejo de Seguridad el tema de la invasión de Irak a Kuwait.

Los funcionarios que llevaban el tema de El Salvador, aunque también tenían nexos con el partido republicano, pensaban de manera distinta a quienes lo habían llevado durante la administración Reagan. De ahí que la presencia de Thomas

⁸ Maxwell Thurman, Jefe del Comando Sur, cit. por R. Benítez Manaut, “La ONU”, art. cit., p. 39.

⁹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Beatrice Rangel, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 16 de septiembre de 1997, p. 24.

Pickering, quien había sido embajador de Estados Unidos en El Salvador, y Alexander Watson al frente de la misión permanente ante las Naciones Unidas, fueran relevantes.

En este sentido, el segundo señala que:

Había sentimientos presentes en Estados Unidos –si se habla con las personas que participaron en el tema de El Salvador en aquel entonces, todavía no lo pueden superar. Muchos de ellos todavía no pueden ver a El Salvador hoy si no es con los lentes del pasado [...] yo tuve la suerte de no participar en ese proceso, por lo que sentía que en cierta manera yo era más objetivo que muchas de las personas de las que hablé anteriormente.¹⁰

Con estos elementos en mente, podemos decir que hubo un cambio en la manera en que muchos de los funcionarios en Washington veían no sólo a El Salvador, sino a todo el hemisferio y, probablemente, a todo el mundo. Los elementos ideológicos de la política exterior hacia Centroamérica habían desaparecido, posibilitando la vía negociada. Así, las Naciones Unidas tenían una gran oportunidad porque los intereses de éstas y Washington eran similares. Este último no socavaría los esfuerzos de la Organización como lo había hecho con el esfuerzo de Contadora.

5.1.1 La estrategia “tras bambalinas” de Estados Unidos

La estrategia que utilizó Estados Unidos en esta ocasión fue “tras bambalinas”. La evidencia más clara de esto es que ningún oficial estadounidense apareció en la fotografía histórica que se tomó el 31 de diciembre de 1991 cuando se firmó el Acta de Nueva York.¹¹ A pesar de que estaban apoyando el proceso, los estadounidenses no eran ni los mediadores ni miembros del Grupo de Amigos cuando había sido creado. Esto se debió a que el presidente Bush “entendió que el papel que podía desempeñar Estados Unidos en este conflicto era limitado toda vez que había sido parte del mismo. Lo que decidió hacer fue muy inteligente. Consultaba a sus colegas. Solicitaba informes [...] pedía consejos [...] de la región y los apoyaba en lo que ellos

¹⁰ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Alexander Watson, entrevista realizada por Jean Krasno, Alexandria, VA, 10 de octubre de 1997, p. 27.

¹¹ Véase el anexo 6.

estimaban necesario hacer”.¹² Inclusive, el Representante Permanente Alterno señala lo siguiente:

La mayoría de las negociaciones se llevaron a cabo en México y Álvaro [de Soto] iba para allá muy a menudo. Así que nosotros no participábamos en esas negociaciones de forma directa. No estábamos sentados en la mesa con nadie. Teníamos [...] una relación muy cercana con la administración del presidente Cristiani [...] básicamente apoyábamos su posición en las negociaciones.¹³

Esta estrategia fue muy exitosa pues ayudó a que el FMLN confiara en el proceso que estaba mediando las Naciones Unidas y a que el gobierno salvadoreño estuviera consciente de que aunque Washington no estaba en la mesa, representaba sus mismos intereses y buscaría la manera de defenderlos. En el caso de El Salvador, la cooperación entre Estados Unidos y algunos países de América Latina se logró porque “fue la primera vez que Estados Unidos percibió a los países de la región como sus aliados y no como sus enemigos”.¹⁴

A pesar de su estrategia “tras bambalinas”, la función que desempeñó Estados Unidos no debe ser subestimada. Sin ella, la posición del gobierno salvadoreño, en particular respecto al tema de las fuerzas armadas, habría sido imposible de modificar. La buena relación entre los embajadores de Estados Unidos y el Grupo de Amigos ante las Naciones Unidas fue fundamental. Cuando el Secretariado de la ONU estaba negociando y el gobierno salvadoreño no quería ceder por presiones internas impuestas por el ejército, los Amigos llamaban a la misión de Estados Unidos en la ONU que, generalmente, encontraba formas de cambiar las posiciones del ejército. De hecho, Colin Powell viajó tres veces a El Salvador en misiones confidenciales cuando las conversaciones se habían estancado; los resultados de las mismas eran inmediatos. No se sabe qué es lo que le decía al ejército, pero es cierto que horas o días después de

¹² Historial Oral, B. Rangel, p. 20.

¹³ Historia Oral, A. Watson, p. 23.

¹⁴ Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

hacerlo era posible continuar con las negociaciones debido a cambios en la posición del brazo armado.¹⁵

Para poder negociar, la ONU necesitaba tener influencia sobre las partes en conflicto y Estados Unidos la tenía en el caso del gobierno salvadoreño. A pesar de la buena relación que tenían el presidente Pérez, el embajador Arria y el presidente Salinas con el presidente Cristiani, ninguno de ellos tenía la influencia de Estados Unidos sobre él. Por ello, el establecimiento de la paz habría sido imposible sin el compromiso que adquirió Washington con el proceso.

Diego Arria reconoce que el tema era tan importante para Estados Unidos que las discusiones en el Consejo de Seguridad por la invasión de Irak a Kuwait nunca fueron un impedimento para que el embajador Pickering participara en las discusiones con el Grupo de Amigos.¹⁶ Aunque pareciera que el Medio Oriente no tendría que ser un impedimento para la presencia del embajador, hay que señalar que ésa era la prioridad de Washington y el Representante Permanente perfectamente hubiera podido enviar a un funcionario de menor rango. Es más, los últimos días de diciembre de 1991 en que se estaba dando la última oportunidad a los salvadoreños de que encontraran una solución, todo el equipo del departamento de Estado que trabajaba en el tema estaba en Nueva York. Entre ellos se encontraban Bernard Aronson, subsecretario de Estado para asuntos interamericanos; John Sullivan, su asistente; Peter Romero, responsable del Departamento de Estado para Centroamérica; William Walker, embajador de Estados Unidos en El Salvador, y el coronel Mark Hamilton, jefe del grupo militar de la embajada en El Salvador.¹⁷ Bernard Aronson se mostró

¹⁵ La razón por la que Colin Powell tuvo que hacer esos viajes es porque el ejército salvadoreño no quería ceder en ciertos puntos y en ocasiones no veía al presidente Cristiani como una autoridad porque era un civil. Por eso, se pensó en esos momentos que la presencia de un militar estadounidense ayudaría a modificar las posiciones. [*Loc cit.*].

¹⁶ Entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

¹⁷ R. Benítez, "La ONU", art. cit., p. 46.

dispuesto a hacer todo lo que estuviera en sus manos para que se alcanzara la paz antes del fin del periodo de Pérez de Cuéllar al frente de la ONU. Prueba de ello es que aceptó participar en una rueda de prensa el 29 de diciembre junto con los embajadores del Grupo de Amigos si el Secretario General se negaba a aceptar la petición de estos últimos de facilitar él mismo la negociación.¹⁸ Otro ejemplo es que el 31 de diciembre le propuso al embajador mexicano Jorge Montaña cerrar los aeropuertos de Nueva York a vuelos privados para evitar que Pérez de Cuéllar se fuera dejando la negociación inconclusa.¹⁹

Como podemos observar, Estados Unidos nunca tomó la batuta del proceso. Siempre estuvo en manos de las Naciones Unidas y, cuando hubo problemas con la Organización, lo hizo el Grupo de Amigos. Sin embargo, Washington nunca dejó de prestar atención a las negociaciones, éstas siempre fueron un tema importante para ellos. Aunque no estaban en la mesa con el gobierno salvadoreño y el FMLN, siempre estaban detrás, buscando la manera de apoyar a Álvaro de Soto.

Finalmente, hay que hacer una anotación sobre la posición de Estados Unidos: en las negociaciones de El Salvador se puede hablar de un actor racional unificado. Es decir, nunca hubo agencias de la administración Bush que estuvieran en contra de la estrategia, lo que significa que la posición era coherente, bien articulada y le ahorra a la ONU y al Grupo de Amigos tener que estar discutiendo con varios niveles y agencias estadounidenses, lo que no se repetiría en Haití.

5.2 Estados Unidos y su política exterior hacia Haití

Históricamente, la relación entre Estados Unidos y Haití ha sido difícil, por decir lo menos. Cuando el país caribeño se independizó de Francia, Estados Unidos

¹⁸ Véase *infra*, p. 23, nota 59.

¹⁹ Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Jorge Montaña, entrevista realizada por Jean Krasno, Ciudad de México, México, 1° de octubre de 1999, p. 37.

no quiso reconocerlo por la amenaza que podía representar a su sistema esclavista. En este sentido, recordemos que Haití surgió de un movimiento que promovía la libertad. Cuando en el siglo XIX Washington reconoció al gobierno de Puerto Príncipe, las relaciones se estabilizaron siendo mayoritariamente comerciales. Sin embargo, para principios del siglo XX Estados Unidos demostró su hegemonía sobre Haití de la manera más abierta que se puede hacer: tomando el control del gobierno. La ocupación duró casi veinte años, de 1915 a 1934. Posteriormente, los acontecimientos importantes que marcaron la relación fueron la guerra fría y la presencia de los Duvalier al frente del gobierno haitiano que, a pesar de la represión y la corrupción, contenían al comunismo. La situación de los derechos humanos era caótica y en los años de la administración Carter esto complicó la relación bilateral. Sin embargo, cuando el gobierno de Reagan llegó a la Casa Blanca vio en Duvalier un activo de la guerra fría. En 1981 se hizo una enmienda a la ley de asistencia al exterior en la que el Presidente debía certificar el progreso en materia de derechos humanos en Haití para la transferencia de fondos. Probablemente gracias a la “última batalla contra el comunismo”,²⁰ Reagan únicamente vio los progresos, por mínimos que fueran, y el apoyo económico aumentó de manera progresiva entre 1980 y 1985, cuando se otorgaron 27 y 55.6 millones de dólares, respectivamente.²¹ Como ya se explicó anteriormente, Washington fue uno de los impulsores de la salida de *Baby Doc*.²²

Para poder entender la política exterior de Estados Unidos hacia Haití es necesario rastrear los intereses en juego. De acuerdo con varios autores, los intereses de Estados Unidos en América Latina son seguridad, entendida como la ausencia del enemigo en el hemisferio; elementos económicos; el mantenimiento de un sistema político peculiar en la región, entendido como una manera de mantener la estabilidad;

²⁰ Véase *infra* p. 114.

²¹ T. Carothers, *op. cit.*, p. 183.

²² Véase *infra*, pp. 31-32.

y el prestigio internacional. De todos ellos, los dos primeros no fueron significativos para activar la acción de Washington en Haití. En cuestiones de seguridad, Haití no representaba la presencia del enemigo en el hemisferio, la presencia de Duvalier lo frenaba e incluso después del fin de la guerra fría pocos se atreverían a hablar de comunismo en Haití, aunque cabe destacar que muchos criticaron (y lo siguen haciendo) a Aristide y a *lavalas* por ser populistas.

Por otro lado, el elemento económico no fue un detonador de la atención de Washington hacia este país caribeño. Las cifras lo confirman: las importaciones haitianas a Estados Unidos únicamente sumaban 400 millones de dólares antes de la imposición del embargo, es decir, alrededor del 0.1% de las exportaciones estadounidenses.²³ Es más, se puede señalar que otra prueba más de cómo el ámbito económico no fue un elemento en consideración es el embargo: si éste hubiera puesto en entredicho los intereses económicos, probablemente Washington no habría sido uno de los impulsores más entusiastas del mismo.

De acuerdo con el análisis que se realiza aquí, los intereses que activaron, y lo siguen haciendo, la atención de Washington hacia Haití fueron la estabilidad y el prestigio internacional. Dada la cercanía entre ambos países, para Estados Unidos es fundamental que Haití se mantenga estable ya que en la medida que así sea no habrá éxodos masivos y el tráfico de drogas no será tan grande, lo que le ahorrará problemas internos. El mecanismo por el cual Washington ha intentado lograrlo es el establecimiento de un sistema democrático en Haití, lo que también es un elemento ideológico que, como señala Jorge Domínguez, en la posguerra fría se ha transformado pero no ha desaparecido en las relaciones entre el poder regional y los

²³ Ernest H. Preeg, "What Are the Real US Interests in Haiti?", en Georges Fauriol (ed.), *Haitian Frustrations, Dilemmas for US Policy*, Washington, The Center for Strategic & International Studies, 1995, p. 8.

países del hemisferio.²⁴ El inconveniente de ello, es que tanto Estados Unidos como las Naciones Unidas han considerado que la celebración de elecciones es la solución, cuando en realidad hay un problema serio de ausencia de instituciones que las elecciones no han arreglado ni arreglarán: Haití necesita un programa de largo plazo. Finalmente, el tema de prestigio internacional atraviesa la lógica que aquí se presenta pues en la medida en que la “esfera de influencia” de Estados Unidos esté en orden puede ser un aliado creíble con otras potencias en el mundo, particularmente las europeas. Es decir, si Washington no puede conseguir el orden y la estabilidad en el hemisferio, difícilmente puede ser un actor que pueda ayudar en el mantenimiento del orden internacional.

5.2.1 Washington y la vía multilateral en Haití

Andrew Hurrell sostiene que “entre más poderoso un Estado y más eficaz sea para alcanzar sus metas por medios unilaterales y bilaterales, se verá menos atraído al multilateralismo”.²⁵ Cuando se analiza este argumento en la situación de Haití pareciera, en primera instancia, que es falso. El país más poderoso del mundo buscó trabajar con la OEA y la ONU en la resolución de un conflicto que, al final, terminó resolviendo de manera unilateral, aunque buscando la sanción de las Naciones Unidas. Aunque el Consejo de Seguridad autorizó la intervención, lo cierto es que fue una iniciativa estadounidense en la cual las Naciones Unidas se vieron relegadas y únicamente funcionaron para autorizar la actividad del poder hegemónico. Pero aun así, queda la duda de por qué Washington decidió acudir a las instituciones

²⁴ Jorge I. Domínguez, “US-Latin American Relations during the Cold War and its Aftermath”, en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Boston y Londres, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University-Institute of Latin American Studies, University of London, 1999, p. 45.

²⁵ “Hegemony and Regional Governance in the Americas”, en Louise Fawcett y Mónica Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 198.

internacionales cuando inició la crisis e, incluso, se mantuvo en ellas hasta conseguir la autorización del Consejo de Seguridad.

Las razones que motivaron a Washington a hacerlo fueron la búsqueda de la redefinición de su hegemonía en el hemisferio, el compartir costos y evitar caer en las dificultades, políticas y financieras, que supone constituirse en una administración de transición. La crisis haitiana inició en la posguerra fría, periodo en el cual el comunismo dejó de ser el centro de atención de la política exterior estadounidense. De hecho, en 1991 se demostraron los alcances que podían tener las Naciones Unidas por medio de la acción conjunta que llevó a la salida de Irak de Kuwait. Claramente, en aquel momento, las elites estadounidenses entendieron que las instituciones internacionales desempeñaban un papel fundamental en el ejercicio de la hegemonía, pues hay que recordar que ésta viene acompañada de la búsqueda de prestigio, autoridad y legitimidad.²⁶ Todos esos elementos son más fáciles de conseguir por la vía multilateral.

Si todo lo anterior es cierto, la pregunta es por qué Estados Unidos no continuó con el mecanismo de cooperación con el Secretariado de la ONU y el Grupo de Amigos que había funcionado al principio de la crisis. Como se señaló anteriormente, en la reunión de *Governors Island* ya era evidente que Washington estaba tomando las riendas del tema y dejaba de lado a la comunidad internacional. Sin embargo, el punto de quiebre total vino con el incidente del *Harlan County*. Sin duda alguna, el hecho de que el barco se tuviera que retirar de las costas haitianas fue un golpe brutal para la credibilidad de la ONU; no obstante, para Estados Unidos fue peor. La manera en que debemos entender dicho episodio es como un desafío a la hegemonía: un país periférico puso en entredicho las capacidades del poder regional.

²⁶ *Ibid.*, p. 200.

Este hecho en términos de prestigio internacional era sumamente relevante para la manera en que Estados Unidos quería proyectarse al mundo y, en particular, a sus aliados europeos a quienes quería demostrar que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) todavía era necesaria y que Washington era el aliado predominante.

Continuando con las motivaciones estadounidenses para acudir a las instituciones multilaterales, el tema de los costos era esencial. Como podemos percibir hoy en Irak, ir acompañado siempre será mejor que ir solo. Así, los costos financieros, pero también las muertes, se comparten con todos los aliados. Además, cualquier acción, en particular el uso de la fuerza, siempre tendrá más legitimidad frente a la comunidad internacional si se hace de manera multilateral que unilateral. Los casos de las crisis de Irak en 1991 y 2003 son ejemplos claros de ello.

Finalmente, los costos de largo plazo no serían cubiertos por Estados Unidos. Tanto por limitaciones de política interna como externa, Washington no podía manejar la estabilización de Haití y lo sabían de antemano. Por un lado, el Congreso no lo autorizaría y, por otro, la crisis en los Balcanes que apenas iniciaba requería la atención de la potencia mundial. De ahí que fuera mejor intervenir y “estabilizar” por medio de un mecanismo como las Naciones Unidas. De hecho, al final, a pesar de haber dejado de lado a la ONU en la imposición de la paz, Estados Unidos recurrió a ella para el mantenimiento y la consolidación. Particularmente en el caso de estos dos últimos procesos, el poder hegemónico estuvo sumamente interesado en hacerlo por medio de alguna organización internacional.

Estados Unidos acudió a las Naciones Unidas para buscar una solución multilateral en Haití en un momento de transición del sistema internacional. El fin de la guerra fría le permitió redefinir sus objetivos e intereses de política exterior dándole

un mayor espacio a las instituciones internacionales. Sin embargo, sucesos como el *Harlan County* no pasan desapercibidos para las grandes potencias y, cuando ocurren, tomarán represalias como respuesta.

5.3 Estados Unidos ¿actor racional unificado?

Uno de los debates más importantes en la teoría de las relaciones internacionales es si los Estados se pueden considerar entidades monolíticas y unitarias. Esto se debe, en parte, a que el realismo y el neorrealismo tienen como uno de sus supuestos básicos que así es y de esa manera pueden construir su teoría señalando que los Estados tienen intereses y que su comportamiento dependerá de éstos y los medios que tengan para alcanzarlos. Aunque hacer esto es muy útil para realizar análisis en relaciones internacionales, y que de hecho se hizo en las secciones anteriores, es cierto que hay elementos que no se toman en cuenta si se considera que los Estados son actores racionales unificados. Por ejemplo, ¿de qué manera los distintos niveles y agencias del gobierno afectan el diseño de la política exterior? y, más aún, en el caso de las democracias, ¿cómo influye el Congreso? Dado que ambos temas son esenciales para poder entender la política exterior de Estados Unidos hacia El Salvador y Haití, se ha decidido abrir la “caja negra” del Estado para ver, en primer lugar, cómo las disputas entre agencias dieron forma a la respuesta de Washington y, en segundo, de qué manera el Congreso cambió sus percepciones sobre los casos de El Salvador y Haití e influyó en los cambios de la política en curso.

5.3.1 El Congreso y el asesinato de los Jesuitas

El Congreso de Estados Unidos desempeñó un papel muy importante durante toda la crisis centroamericana, pues tenía que aprobar transferencias de fondos para

apoyar a los contras en Nicaragua y al ejército salvadoreño. Sin embargo, este órgano nunca fue la extensión del Ejecutivo. Aunque, en general, se aprobaron las iniciativas emanadas de la Casa Blanca, es necesario reconocer que en varias ocasiones fue el Congreso quien detuvo algunas decisiones. De ahí que el presidente Reagan tuviera que buscar la venta ilegal de armas a Irán para poder conseguir los fondos para mantener a los contras en Nicaragua, o modificar su política hacia El Salvador, como se explica en los siguientes párrafos.

La ofensiva que lanzó el FMLN en San Salvador en noviembre de 1989 fue muy importante para que las partes en conflicto se dieran cuenta de que habían llegado a un empate de fuerzas, pero la relevancia del ataque no sólo está en el ámbito local. Los lamentables acontecimientos alrededor de la ofensiva, en particular el asesinato a sangre fría de seis sacerdotes Jesuitas que trabajaban en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), dieron vuelta a todo el mundo y llegaron al conocimiento del Congreso.²⁷ Las atrocidades que el ejército salvadoreño cometía no necesariamente eran un secreto para todos en Washington. Sin embargo, la tragedia en la UCA puso en evidencia los problemas inherentes a la política que Estados Unidos había seguido en El Salvador: el apoyo a un ejército que violaba los derechos humanos.

Aunque se debe reconocer que hubo esfuerzos diplomáticos importantes del FMLN durante la década de los ochenta para cambiar la posición estadounidense, lo cierto es que la muerte del rector de la UCA, Ignacio Ellacuría, junto con otros cinco colegas, su empleada doméstica y la hija de ésta, fueron un catalizador sin el cual no se puede entender el cambio de la posición estadounidense. Además, debemos recalcar que el momento en que se iniciaron las investigaciones para encontrar al culpable o

²⁷ Véase *infra*, p. 15.

culpables de la tragedia coincidió con el inicio de la negociación facilitada por las Naciones Unidas entre el gobierno y el FMLN.

Un día después de la muerte de Ellacuría, el subsecretario de Estado para asuntos hemisféricos, Bernard Aronson, señaló en el subcomité para operaciones en el exterior del Senado que la mejor forma de mantener el recuerdo del que fuera rector de la UCA era por medio de la búsqueda de todos los recursos necesarios para encontrar una solución negociada al conflicto. Sin embargo, el senador demócrata Patrick Leahy discrepó de dicha opinión, pues la mejor forma era tomando las medidas necesarias para cortar el apoyo financiero y militar al ejército salvadoreño y dejar para siempre las amenazas que nunca se cumplían.²⁸

Dicho episodio fue únicamente el principio de una historia difícil entre el Departamento de Estado y el Congreso. El siguiente paso fue el establecimiento de un grupo especial sobre El Salvador que presidía el representante Joe Moakley. Una de sus tareas fue esclarecer los acontecimientos que llevaron a la muerte de los Jesuitas y para ello se mantenía en contacto directo con el Departamento de Estado e, incluso, visitó El Salvador en febrero de 1990. Aunque la delegación que realizó ese viaje estaba integrada tanto por republicanos como por demócratas, se sentía cierta cohesión en el grupo por lo terrible que había sido el asesinato de los sacerdotes. Sin embargo, la embajada no colaboraba mucho con las investigaciones. A pesar de que intentó mostrar disposición en la investigación, “daba la impresión de que estaba haciendo todo lo que estuviera en su poder para obstruir el proceso y evitar que se revelara la verdad”. En Washington, la relación no era muy diferente; de hecho, el Departamento de Estado siempre actuó de manera reactiva frente a Moakley.²⁹

²⁸ Teresa Whitfield, *Paying the Price, Ignacio Ellacuría and the Murdered Jesuits of El Salvador*, Filadelfia, Temple University Press, 1994, p. 62.

²⁹ *Ibid.*, pp. 164-171.

Finalmente, la Cámara de Representantes decidió, el 5 de noviembre de 1990, reducir la ayuda al gobierno salvadoreño en 50%. Más aún, se incluyó una cláusula en donde se señalaba que el 50% restante se eliminaría si el gobierno abandonaba la mesa de negociaciones. Sin embargo, también se estipuló que si el FMLN dejaba el proceso de paz, el 50% que había sido recortado al gobierno se restituiría. Claro está que hubo dificultades para aprobar esa decisión, pues los senadores demócrata Robert Graham y republicano John McCain introdujeron una iniciativa distinta a la de Moakley, apoyada por el Departamento de Estado, en la que la reducción se haría si las partes en conflicto se comprometían a un cese al fuego en los siguientes sesenta días.³⁰ A pesar de la oposición, la iniciativa pasó y la posición estadounidense se alineó con la de las Naciones Unidas y el Grupo de Amigos, cuestión que sería fundamental para el éxito del proceso.

5.3.2 Haití y el Ejecutivo estadounidense: las pugnas entre agencias

Unos días después del golpe de Estado contra Aristide parecía que la posición estadounidense era clara y unificada. Aunque Washington no necesariamente era simpatizante del líder derrocado, había adquirido un compromiso con la democracia, mostrado en el impulso que le dio a la Declaración de Santiago. Prueba de esto fue el discurso del secretario de Estado estadounidense James Baker en la reunión *ad hoc* de cancilleres de la OEA, en la que argumentó lo siguiente:

El pasado junio, la Asamblea General dio un paso histórico al garantizar que este órgano se reuniría para responder a cualquier interrupción irregular o repentina del orden democrático en algún Estado miembro [...] es imperativo [...] que acordemos [...] actuar colectivamente para defender al gobierno legítimo del presidente Aristide [...] demandamos la restauración inmediata del orden constitucional del presidente Aristide, hemos suspendido toda nuestra asistencia a Haití, no reconocemos, ni reconoceremos a este régimen ilegal. Hasta que se

³⁰ *Ibid.*, pp. 187-188.

restaure al gobierno del presidente Aristide, esta junta será tratada como un paria en el hemisferio –sin asistencia, sin amigos y sin futuro.³¹

A pesar de la elocuencia del discurso de Baker, únicamente el Departamento de Estado compartía esa visión. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Departamento de Defensa estimaban que el objetivo de Estados Unidos no debía ser el regreso del presidente derrocado. Los argumentos que se han utilizado para explicar la posición de dichas agencias van desde quienes sugieren que era porque el ejército haitiano se había entrenado en Estados Unidos y tenía lazos muy cercanos con ellas, hasta quienes han sostenido que la CIA fue quien orquestó el golpe de Estado contra Aristide. Sin embargo, más allá de las motivaciones, lo cierto es que la falta de cohesión en los objetivos de las distintas agencias que participaron en el proceso dificultó la labor multilateral.

Para el Departamento de Estado, el regreso de Aristide era una especie de imperativo moral mientras que el Departamento de Defensa y la Inteligencia consideraban que su restauración significaría mayor inestabilidad por la manera en que inflamaría a la población y un probable final violento a manos del ejército.³² Las visiones distintas agravaron más la situación cuando la crisis avanzó. En octubre de 1993, el comité de inteligencia de la Cámara de Representantes solicitó la presencia del asesor especial para el tema de Haití, Lawrence Pezzullo. Después de su presentación, un analista de la CIA leyó el perfil psicológico del presidente Aristide concluyendo que era “maníaco depresivo con tendencias esquizofrénicas”. Posteriormente se rectificó la información, pero el daño estaba hecho. Por ejemplo, en la misma audiencia se le preguntó a Pezzullo por qué el presidente Clinton quería apoyar a un maniático, y algo similar ocurrió en la audiencia de Alexander Watson,

³¹ Cit. por David Malone, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 62.

³² Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished, A US-UN Saga*, Nueva York, Random House, 1999, p. 64.

subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, en el Senado, en donde quien lo estaba atacando con ese tipo de preguntas era el senador republicano Jesse Helms.³³

La posición ambivalente de la administración Clinton trajo problemas a la negociación que estaba facilitando la ONU. De hecho, tanto Álvaro de Soto (en cierto momento él llevó el tema en el Secretariado de la ONU) como Dante Caputo le solicitaron a Boutros-Ghali que cuando hablara con las autoridades estadounidenses les comentara que tanto ellos como los haitianos estaban recibiendo información contradictoria de parte de Estados Unidos. En la primera ocasión, el secretario de Estado Warren Christopher se molestó; sin embargo, en otra reunión que sostuvo el Secretario General con Madeleine Albright y el subsecretario de Estado para asuntos políticos, Peter Tarnoff, le señalaron que únicamente le hiciera caso a Pezzullo, quien era el designado de la administración Clinton para hablar del tema.³⁴ Aun así, el problema no se resolvía pues la falta de coordinación dentro del gobierno era una realidad. Además, todo se volvió más complicado cuando Pezzullo renunció tras presiones de grupos internos en Estados Unidos. Él había sido con quien la ONU había mantenido el contacto directo y la otra persona con quien lo podía hacer, Madeleine Albright, tenía problemas casi personales con el Secretario General.³⁵ De ahí que si la relación había sido difícil, con la salida del enviado especial de Washington se hizo todavía peor.

5.3.3 *Haití y los actores internos estadounidenses: la carta racial y el largo plazo*

Durante la primera parte de la crisis haitiana George Bush (padre) era el Presidente. En su periodo ocurrió el golpe contra Aristide y la participación conjunta

³³ Ralph Pezzullo, *Plunging into Haiti, Clinton, Aristide, and the Defeat of Diplomacy*, Jackson, University Press of Mississippi, 2006, pp. 213-214.

³⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 119 y pp. 150-151.

³⁵ Véase *infra*, p. 64, nota 26.

de la ONU y la OEA en Haití. Sin embargo, lo más importante para esa administración fue el inicio de los éxodos masivos de la población haitiana que buscaba llegar a las costas de Florida. Esto se debió a la política de los militares hacia los simpatizantes de *lavalas* en el periodo posterior al golpe, que era de brutalidad absoluta, y a la imposición del embargo que llevaron al deterioro de las condiciones de vida.

En los meses inmediatos al golpe, muchos balseros lograron ingresar a Estados Unidos tras la autorización que les otorgaron Cortes estadounidenses. Sin embargo, la situación cambió en enero de 1992 cuando la Suprema Corte de Justicia prohibió su entrada. Aun así, las autoridades de naturalización e inmigración admitieron a muchos haitianos pero los colocaron en Guantánamo permitiendo que sólo una tercera parte de ellos solicitara asilo. La situación se recrudeció en mayo de 1992 cuando el presidente Bush reinstaló el acuerdo de 1981, que había sido firmado por Duvalier, por el cual los guardacostas estadounidenses podían repatriar a todo haitiano indocumentado que transitara en altamar. Esta política tenía una lógica equivocada, pues se pensaba que los éxodos tenían que ver con una situación económica grave y no con persecuciones políticas. A partir de ese momento el asilo político únicamente se podía pedir por medio de la embajada en Puerto Príncipe.³⁶

La crisis haitiana ocurrió durante el periodo electoral. El presidente Bush estaba buscando la reelección, pero perdió ante William Clinton. El candidato demócrata había calificado como deplorable la política estadounidense hacia los balseros haitianos y prometió modificarla al llegar al poder. Sin embargo, era obvio que se trataba de una estrategia de campaña, sobre todo para lograr los votos de la comunidad afroamericana. Así, una vez en el poder, la administración no cambió esa política por temor a que viniera otra ola importante de balseros, como había ocurrido

³⁶ Morris Morley y Chris McGillion, "Disobedient Generals and the Politics of Redemocratization: The Clinton Administration and Haiti", en *Political Science Quarterly*, vol. 112, núm. 3, p. 366.

con los cubanos posteriormente bautizados como “los marielitos” en la administración Carter.³⁷ Claro está que dicha posición no podía ser sostenida y que, tras presiones que a continuación narro, se tuvo que modificar.

Ante la crítica situación de Haití, hubo muchas presiones internas para que se modificara la política hacia los balseros, particularmente después del episodio del *Harlan County* en que parecía que las soluciones políticas habían sido agotadas. Así, 1994 fue un año muy complicado para la administración Clinton pues tenía que resolver el tema de la estabilización de Haití para tranquilizar a los críticos internos que incluían a los afroamericanos y a algunos actores de Hollywood, entre otros.

En febrero de 1994 Aristide circuló en la ONU y la OEA un documento criticando la práctica estadounidense de *refoulement*.³⁸ Con ello, poco a poco se fue consolidando el argumento de que la política de repatriación de los balseros era racista. Parte de la lógica que llevó a esa conclusión era la contradicción entre aceptar a los cubanos y no a los haitianos.

El 18 de marzo el *black caucus* del Congreso le escribió una carta al presidente Clinton solicitando que modificara la política hacia los balseros haitianos. Aristide también había logrado movilizar a otros grupos dentro de Estados Unidos. De hecho, el *New York Times* publicó el 23 de marzo de 1994 una carta al Presidente sosteniendo que la política de repatriación tenía claramente consideraciones raciales. Más de 85 líderes religiosos, actores y políticos firmaron.³⁹

Además de todas estas presiones, Aristide encontró otro mecanismo más para que Clinton modificara su posición: la abrogación del tratado entre Duvalier y Estados Unidos en el que se permitía la repatriación de los haitianos que se encontraban en

³⁷ *Ibid.*, p. 367.

³⁸ Esta acción se refiere a la expulsión de personas que tienen el derecho a ser reconocidas como refugiados. [D. Malone, *Decision-Making*, *op. cit.*, p. 103].

³⁹ Richard J. Norton, “Haiti”, en David A. Williams (ed.), *Case Studies in Policy Making & Implementation*, Newport, Rhode Island, Naval War College, 2002, p. 41.

altamar.⁴⁰ Hasta ese momento, dicho acuerdo era el sustento legal que Estados Unidos había encontrado para justificar el regreso de los balseiros haitianos. Sin embargo, éste mismo estipulaba que la cesación del mismo iniciaría seis meses después de que Haití lo denunciara. Entonces, Washington sí estaría cometiendo *refoulement* que es contrario a lo estipulado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatus de los refugiados de 1954.

El 12 de abril la presión sobre la administración Clinton aumentó cuando Randall Robinson, fundador de la organización *TransAfrica*, inició una huelga de hambre hasta que se modificara la política hacia los balseiros haitianos. Esta iniciativa fue cubierta por los medios de comunicación y Robinson señaló que su vida estaba en manos del Presidente. Nueve días después, la policía detuvo a seis congresistas que se encadenaron en las rejas de la Casa Blanca para protestar mientras el presidente Clinton estaba en una ceremonia en la residencia para anunciar un paquete de ayuda al nuevo gobierno sudafricano. Ambos acontecimientos fueron publicitados ampliamente, detonando la atención de la opinión pública, en particular de la comunidad afroamericana.⁴¹

El mismo día se declaró que Estados Unidos buscaría endurecer las sanciones impuestas por las Naciones Unidas a Haití, pues era una forma de demostrar que se estaba apoyando al presidente Aristide –que era una de las demandas de los grupos estadounidenses que lo apoyaban. Asimismo, se decidió que a los 400 pasajeros haitianos de un barco que había sido encontrado a 22 millas de las costas de Miami se les otorgaría el estatus de refugiados y se les permitiría la entrada a Florida. Se señaló

⁴⁰ Andrew S. Faiola, “Refugee Policy: The 1994 Crisis”, en G. Fauriol, *op. cit.*, p. 84.

⁴¹ Robert Maguire, *et al.*, *Haiti Held Hostage: International Responses to the Quest for Nationhood, 1986-1996*, Providence, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper, 23, 1996, p. 38.

que ello era únicamente una excepción, pero era un mensaje muy claro dirigido hacia Robinson y el *black caucus* del Congreso.⁴²

Entre las demandas del líder de *TransAfrica* se encontraba la destitución de Pezzullo por su incapacidad de restituir a Aristide. Hay que señalar que el enviado especial de Estados Unidos no había sido invitado a las reuniones en la Casa Blanca y el Departamento de Estado sobre Haití desde la segunda semana de abril. Así, para el 26 del mismo mes presentó su renuncia.⁴³ El presidente Clinton finalmente modificó la política el 8 de mayo. Se permitió que todos los balseiros pidieran asilo, aunque en la realidad únicamente el 10% lo obtuvo.⁴⁴ Sin embargo, lo que había previsto la administración cuando llegó al poder se cumplió. Con la eliminación de las restricciones, los éxodos masivos no se hicieron esperar. Las cifras lo muestran claramente: en 1993 se había regresado a 2,300 balseiros y, entre mediados de junio y principios de julio de 1994, se habían recibido 20,000. Dado que Estados Unidos no se daba abasto aun cuando había abierto Guantánamo para recibir a los balseiros, se decidió una estrategia de creación de refugios en la región. Es decir, otros países también recibirían balseiros. Sin embargo, hubo varios gobiernos que manifestaron su molestia al respecto al secretario general Boutros-Ghali, pero no podían hacer público su disgusto: el de Guillermo Endara en Panamá es un ejemplo.⁴⁵

La decisión de intervenir en Haití no fue nada fácil. En términos electorales había muy poco que ganar, en especial a la luz de las elecciones de noviembre de 1994 para renovar al Congreso. La opinión pública, de acuerdo a encuestas hechas en esos días, estaba en contra de que Clinton enviara tropas a Haití. El Congreso, fuera del *black caucus*, tampoco estaba de acuerdo. La CIA señalaba que Aristide no era

⁴² A. S. Faiola, art. cit., p. 85.

⁴³ R. Pezzullo, *op. cit.*, p. 255.

⁴⁴ Chetan Kumar, *Building peace in Haiti*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, p. 26.

⁴⁵ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 152.

confiable y que reinstalarlo no tendría ningún efecto sobre el sistema político corrupto haitiano. Finalmente, el Pentágono sostenía que había un problema de definición de objetivos y que el problema no era entrar, sino salir.⁴⁶ Hay que señalar que las posiciones estaban definidas, en gran medida, por la reciente experiencia de Estados Unidos en operaciones de paz. La debacle de Somalia no tenía ni un año de haber ocurrido y muchos funcionarios en Washington preferían optar por el repliegue que mantener el activismo en el exterior.

Muy probablemente, la decisión de lanzar un operativo para derrocar al gobierno de Cedras se vio detonada por el deseo de tranquilizar la pugna de dos grupos de interés internos. El primero de ellos, los afroamericanos, que argumentaba que había que apoyar a Aristide y terminar la política racista de regresar a los balseros, y la del electorado de Florida, que no estaba particularmente contento con los haitianos que cada vez eran más en el estado. Por ende, la mejor solución era que Aristide regresara, lo que frenaría el éxodo masivo de personas.

Finalmente, la historia de la gran potencia y su participación en Haití en el largo plazo también estuvo marcada por la influencia del Congreso. Después de las elecciones de noviembre de 1994 los republicanos recuperaron la mayoría y coartaron muchas de las iniciativas del presidente demócrata, entre ellas el tema de Haití.⁴⁷ Así, aunque se logró intervenir y después pasarle la coordinación a la ONU, el apoyo que se necesitaba para sacar adelante a Haití disminuyó progresivamente.⁴⁸ Además, el segundo periodo de Clinton se vio marcado por la indiferencia hacia el hemisferio occidental concentrándose más en la situación en Rusia, China y los Balcanes y, por supuesto, en tratar de arreglar la situación interna marcada por los escándalos del

⁴⁶ M. Morley y C. McGillion, art. cit., p. 375-377.

⁴⁷ Robert Maguire, "US Policy Toward Haiti: Engagement or Estrangement?" *Haiti Papers*, núm. 8, Washington DC, Trinity College, 2003, p. 3.

⁴⁸ Para ver la tendencia a la baja de la asistencia externa de Estados Unidos a Haití después de 1994, véase anexo 7.

presidente Clinton.⁴⁹ Con la posición relegada de las Naciones Unidas, el descontento de los latinoamericanos con la intervención y la salida del presidente Pérez de Venezuela quien era el único puente con la región, los intentos de estabilización de Haití quedaron sujetos a la política interna de Estados Unidos, el principal Amigo o el primero entre iguales.

5.4 Estados Unidos y los miembros permanentes: ¿esferas de influencia en el Consejo de Seguridad?

El Salvador y Haití son casos interesantes en términos del análisis de alta política del Consejo de Seguridad y de las relaciones entre Washington y América Latina. La pregunta en este sentido es: dado que Estados Unidos es el poder hegemónico en la región y el Consejo de Seguridad tiene una estructura en que la hegemonía está repartida entre éste y cuatro países más (Francia, Reino Unido, China y Rusia), ¿cómo son las interacciones entre los cinco miembros permanentes frente a conflictos en la esfera de influencia del más poderoso de ellos?

5.4.1 El Salvador: la Unión Soviética y los restos del enfrentamiento este-oeste

El único miembro permanente del Consejo de Seguridad, además de Estados Unidos, que realmente podía estar interesado en los acontecimientos en El Salvador era la Unión Soviética. China nunca estuvo interesada en lo que allí pasaba y a Francia y a Gran Bretaña les parecía bien que alguien más se estuviera haciendo cargo.⁵⁰ La única ocasión en que se pensó una participación más activa de París fue cuando se estaba organizando el Grupo de Amigos y las Naciones Unidas

⁴⁹ Robert Pastor, "The United States and the Americas, Unfilled Promise at the Century's Turn", en Robert J. Lieber, (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 143.

⁵⁰ Jorge Montaña, entrevista realizada por el autor, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.

consideraron que éste podría participar. Sin embargo, el comunicado franco-mexicano le quitaba credibilidad.⁵¹ Lo mismo se podría decir de México; sin embargo, éste era un actor regional importantísimo que no se podía dejar de invitar.

La presencia soviética era relativamente natural. Dado que El Salvador era un conflicto que había sido parte de la lógica de la guerra fría, era de esperarse que Moscú tuviera participación en el mismo. Sin embargo, Shafik Handal sostiene que no fue así y argumenta que prueba de ello es que mientras el sistema socialista se derrumbaba en el este de Europa, el FMLN demostró todo su poderío en la ofensiva de 1989 contra la capital.⁵² No obstante, hay que recordar que el apoyo al FMLN venía de Cuba y que ésta, a su vez, recibía apoyo de Moscú. Así, aunque de manera indirecta, la Unión Soviética participaba en el conflicto armado.

Con el fin de la guerra fría, la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad mejoró. Como los conflictos en el tercer mundo ya no eran considerados como una suma cero en la que lo que perdía una de las potencias lo ganaba la otra, la cooperación era mucho más sencilla. Además, fue precisamente en el contexto de las negociaciones de El Salvador cuando se desmanteló oficialmente la Unión Soviética y se dio paso a la Federación de Rusia como miembro permanente del Consejo de Seguridad.⁵³

⁵¹ Véase *infra*, p. 91.

⁵² Proyecto de Historia Oral Yale-Naciones Unidas, Shafik Handal, entrevista realizada por Jean Krasno, San Salvador, El Salvador, 19 de junio de 1997, p. 4.

⁵³ Mientras Javier Pérez de Cuéllar se encontraba en las negociaciones, el Representante Permanente de la Unión Soviética solicitó una reunión con el Secretario General para informarle que la Unión Soviética había dejado de existir y que a partir de ese momento, la Federación de Rusia sería quien ocuparía el lugar en el Consejo de Seguridad. [Diego Arria, “Bringing Leverage to the Peace Process in El Salvador and Central America”, en Jean Krasno, Bradd C. Hayes y Donald C. F. Daniel (eds.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, p. 72].

5.4.2 Haití: moneda de cambio y el tema de Taiwán

Fuera de Estados Unidos, ninguno de los miembros permanentes del Consejo tiene intereses vitales en Haití. Francia y China son los que de alguna manera han participado más en el tema. El primero, por lazos históricos y porque siempre ha sido miembro del Grupo de Amigos y el segundo, por las relaciones que Puerto Príncipe mantiene con Taipei, como se verá más adelante. Rusia y Gran Bretaña no tienen mayor relación con el país caribeño. Sin embargo, Haití pasó al rubro de temas de alta política en 1994, cuando se habló de la extensión del mandato de la UNMIH.

El 15 de julio, un informe del Secretario General, a solicitud del Consejo de Seguridad, señaló los elementos que debía incluir el nuevo mandato de la UNMIH. En ese contexto, la Federación de Rusia amenazó con vetar la resolución. Moscú no tenía interés alguno en hacer el mandato más robusto, o reducirlo, sino que simplemente encontró la oportunidad perfecta para hacer una negociación con los otros miembros permanentes en la cual los ataría a sus intereses. En ese momento también se estaba discutiendo el lenguaje de la resolución que creaba una operación de paz en Georgia/Tayikistán en la cual Rusia pedía que se incluyera el beneplácito del establecimiento de una misión de paz de la Comunidad de Estados Independientes. Con esta agenda, Moscú veía en el interés de Washington y París en Haití, una forma de negociar sus propios intereses en la misión en Georgia. Además, a los rusos les había molestado el hecho de que Francia no los hubiera apoyado más en el tema de Georgia, dado el apoyo que ellos le habían dado cuando estaba buscando votos en el Consejo de Seguridad para establecer la *Operation Turquoise*, después del genocidio en Ruanda.⁵⁴ Ésta fue la manera en que Francia, Estados Unidos y Rusia arreglaron la expansión del mandato de UNMIH.

⁵⁴ D. Malone, *Decision-Making, op. cit.*, pp. 106-107.

China también ha sido un actor que, aunque de manera circunstancial, ha formado parte del drama haitiano. Este país ha sido uno de los que constantemente ha apelado al respeto del principio de no intervención establecido en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2 (7) por lo que, siendo la resolución 940 paradigmática en la medida en que autorizaba el uso de la fuerza para restaurar a un gobierno elegido democráticamente, era de esperarse una posición poco flexible de China. De hecho, junto con Brasil, se abstuvo de votar. Para evitar un veto de Beijing se incluyó en la segunda cláusula operativa de la resolución la siguiente frase: “[El Consejo de Seguridad] reconoce el carácter singular de la situación actual en Haití, su naturaleza compleja y extraordinaria y su empeoramiento, que requieren una reacción excepcional”. Con ello, lo que buscaba China era evitar precedente alguno que posteriormente le pudiera afectar en su esfera de influencia.

La presencia de China en el tema de Haití en las Naciones Unidas no concluyó con su abstención en la votación de la resolución 940 del Consejo de Seguridad. De hecho, aparece cada vez que se va a renovar el mandato de la operación. Esto es así porque Haití mantiene relaciones con Taiwán debido a la cantidad de apoyo económico que ha recibido de este país. De ahí que en 1996 cuando iba a ser aprobada la UNSMIH, China amenazara con vetar. En ese momento no fue Estados Unidos quien detuvo la acción, sino los miembros del Grupo de los 77, quienes convencieron al miembro permanente asiático de no hacerlo por la importancia que el mecanismo de concertación le daba al tema.⁵⁵

Como hemos visto, Haití ha pasado a formar parte de los temas de alta política por medio de negociaciones entre los miembros permanentes y no por intereses vitales de las grandes potencias en éste. Por supuesto, la de mayor participación siempre ha

⁵⁵ S. Einsiedel y D. Malone, *op. cit.*, p. 474.

sido Estados Unidos, por lo que ha estado presente en todas las negociaciones que han llevado al país caribeño a ser un tema del Consejo de Seguridad. Únicamente en 1996 la negociación pasó a países en vías de desarrollo, probablemente por su cercanía con China en el grupo de los 77.

5.5 Estados Unidos y América Latina, el poder regional y mundial

Una de las razones por la que se seleccionó a El Salvador y Haití como casos de estudio es porque, al estar en la región latinoamericana, se puede controlar la variable de potencias internacionales. En la posguerra fría la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio occidental es evidente. Por esa razón, se ha considerado de mucha utilidad analizar de qué manera los instrumentos que da el análisis de las relaciones Estados Unidos-América Latina ayudan a explicar la labor de las Naciones Unidas. Éstos son: el régimen democrático estadounidense y su política exterior, la importancia de América Latina para Estados Unidos, la idea del actor racional unificado, la influencia de los grupos de interés, el contexto global para definir la relación con la región y los elementos que definen la hegemonía estadounidense.

En primer lugar, el tipo de régimen, en ausencia de un enemigo externo como el comunismo, explica la agenda liberal de los noventa en que la promoción de la democracia, los derechos humanos y el libre comercio se volvieron una prioridad. La política exterior de Estados Unidos no es estrictamente realista, sino que siempre estará impregnada de valores: “el carácter liberal de Estados Unidos ha sido de importancia central en el entendimiento de sus objetivos y políticas en la región. De ahí que incluso cuando la meta más amplia sea la seguridad, la manera en que se entiende y los medios por los que se busca ha estado consistentemente influida por un impulso liberal poderoso, poniendo énfasis en la relevancia de la promoción de la

democracia y los mercados libres”.⁵⁶ En este sentido, si bien es cierto que Washington estaba buscando una salida para El Salvador, hay que reconocer que prefería que fuera una solución democrática. Por otro lado, en el caso de Haití, aunque buscaba de una u otra manera seguridad, recurrió a la ONU, o al menos buscó su aprobación, a pesar de que perfectamente lo pudo haber hecho por la vía unilateral. Además, es cierto que tuvo que cambiar su política de la repatriación de los baltersos por la influencia de grupos de presión internos que apelaron al argumento racista y, finalmente, no era posible que una democracia como la estadounidense rechazara la llegada de perseguidos políticos sólo por su color.

Sobre la importancia de América Latina para Estados Unidos, Lars Schoultz sugiere que cuando la región no es importante el gobierno funciona como una burocracia, pero que no es así cuando el país latinoamericano se vuelve una prioridad.⁵⁷ Esta idea nos explica entonces por qué en El Salvador se tuvo una política exterior coherente y organizada mientras que en Haití no. Centroamérica ya no era una prioridad y Haití sí. La única acotación que es necesario hacer en la idea de Schoultz es que en el caso salvadoreño el aparato burocrático estadounidense funcionó como tal porque el tema era importante, pero no prioritario.

En cuanto a la idea de Estados Unidos como un actor racional unificado vale la pena señalar que para poder entender la lógica de Washington es necesario abrir la “caja negra” del Estado. Por la estructura gubernamental de Estados Unidos muchos actores internos e internacionales, además del Ejecutivo, participan en el diseño de la política exterior. Así, el Congreso fue quien hizo que la política de ayuda militar a El Salvador se modificara y también el que promovió el retiro del apoyo de Estados

⁵⁶ A. Hurrell, *art. cit.*, p. 191.

⁵⁷ Lars Schoultz, “La política de Estados Unidos hacia América Latina: temáticas cambiantes, valores permanentes”, en Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar...y diverso*, México, El Colegio de México. [En prensa].

Unidos a Haití en el periodo del mantenimiento y la consolidación de la paz. Asimismo, los grupos de presión son sumamente importantes. El cabildeo que realizó el FMLN en el Congreso por medio de organizaciones como la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) fue muy relevante para empezar a introducir el tema a la agenda. Lo mismo ocurrió con el líder de *TransAfrica* y su huelga de hambre. De hecho, se puede argumentar que ambos casos podrían ser ejemplos del efecto bumerán propuesto por Margaret Keck y Kathryn Sikkink –aun cuando Haití es un caso atípico–, en el que grupos de países afectados por la política exterior estadounidense formaron una red de cabildeo e influencia con grupos locales para modificar la política de Washington hacia El Salvador y Haití.

Por otro lado, sobre los grupos de interés, el análisis que se ha hecho aquí pareciera indicar que su influencia en la toma de decisiones puede no ser del todo buena desde la perspectiva de las Naciones Unidas. La presión para restaurar a Aristide tuvo efectos sumamente dañinos para el trabajo que la Organización había venido realizando. Haití necesitaba un acuerdo que llevara a mecanismos de división del poder y la intervención de Estados Unidos eliminó toda posibilidad de lograrlo. La ley del más fuerte se volvió a imponer. Así, el diseño de la política exterior a partir de grupos de interés puede llevar a soluciones que no sean las óptimas, a pesar de que éstos las estén buscando, como ocurrió con la comunidad afroamericana o los artistas de Hollywood.

También es importante ver lo que estaba pasando en el mundo para entender cómo reaccionó Estados Unidos. Primero, era el fin de la guerra fría que trajo la idea de que las organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, podían funcionar como se había pensado que lo hiciera en 1945. De hecho, el momento cumbre de ese pensamiento tan optimista fue cuando se

autorizó el uso de la fuerza para repeler el ataque de Irak a Kuwait. En ese mismo periodo fue que estaban ocurriendo las negociaciones para la paz en El Salvador y los primeros intentos para restaurar a Aristide. De ahí que podamos deducir que el optimismo después de Irak ayudó a que Estados Unidos viera el gran potencial de la ONU para la resolución de conflictos. Sin embargo, ese optimismo duró poco tiempo. A menos de dos años de que había operado la seguridad colectiva tal y como lo indica la teoría, vino la debacle de Somalia que provocó una reacción que tendía al repliegue por parte de la potencia internacional. El conflicto salvadoreño ya se había resuelto, pero para Haití ese acontecimiento fue desastroso, pues marcó la manera en que reaccionó Estados Unidos ante el incidente del *Harlan County*.

PARTE III

EL PRESENTE Y EL FUTURO

Únicamente cuando las autoridades locales e internacionales cooperan de manera genuina, como lo fue en el caso de Timor Oriental y muchas veces en el caso de Afganistán, es que los esfuerzos internacionales tienen retribuciones. Así, sería un error pensar en la Comisión de Consolidación de la Paz y la maquinaria relacionada de las Naciones Unidas como una “bala de plata”. Pero si las Naciones Unidas y otros actores internacionales críticos en la recuperación de Haití se ven sumados al nuevo gobierno haitiano en 2006, el creciente entendimiento internacional de lo que se necesita para un proceso de consolidación de la paz efectivo (incluida una participación de largo plazo) y la nueva maquinaria de la ONU sugiere que las posibilidades de Haití no necesariamente son desesperanzadoras.

*David Malone y Sebastian von Einsiedel*¹

¹ “Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible”, en *International Relations*, Vol. 20, núm. 2, p. 170.

CAPÍTULO 6

MINUSTAH Y LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: ¿UNA NUEVA ESPERANZA PARA HAITÍ?

Lo que está en juego es mucho –sobre todo para los haitianos, pero también para nosotros. Hacer las cosas bien en esta ocasión significa hacerlas diferente. Sobre todo, significa mantener la atención internacional y los recursos en el largo plazo.

*Kofi Annan*²

Haití regresó a los titulares de los medios de comunicación en 2004 cuando una ola de violencia provocó que el presidente Jean Bertrand Aristide tuviera que renunciar a la presidencia y salir del país tras acontecimientos sumamente controversiales que hasta la fecha no se han resuelto. Así, la comunidad internacional tuvo que regresar a la isla caribeña prácticamente a “darle respiración de boca a boca” a un Estado que se ha denominado como débil, frágil, fracasado o colapsado, en el que las Naciones Unidas habían invertido una cantidad importante de dinero, tiempo y esfuerzo en los noventa. Como sostiene Rosario Green, Haití es “uno de los países más pobres y devastados de la Tierra, frente al cual la comunidad internacional no ha hecho lo suficiente pese a haberlo intentado varias veces”.³

Tras la salida de Aristide vino una serie de acciones que no dejan de recordarnos lo ocurrido en 1994. Primero una fuerza multinacional, la transición posterior a una operación de paz de las Naciones Unidas y, finalmente, esfuerzos para

² “Haiti: This time we must get it right”, *Wall Street Journal*, 16 de marzo de 2004.

³ “Haití”, *El Universal*, 16 de febrero de 2006.

la consolidación de la paz. Además, la crisis haitiana ocurrió al mismo tiempo que Kofi Annan introdujo sus iniciativas de reforma de las que salió uno de los órganos más jóvenes de la Organización: la Comisión de Consolidación de la Paz. Dada la naturaleza poco común de la crisis haitiana, que no es ni fue una guerra civil, pero que tampoco tiene un problema de desarrollo similar al de los demás países latinoamericanos, todo pareciera indicar que, en el futuro, el órgano más competente para tomar el caso será la Comisión. A la luz de esto, el presente capítulo analiza la situación actual en Haití y expondrá las esperanzas de este país en el largo plazo dado el compromiso hemisférico y la nueva estructura institucional de las Naciones Unidas.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: primero se revisan los acontecimientos internos e internacionales más relevantes desde el año 2000 hasta el presente, que han marcado la historia reciente de Haití. En segundo lugar se hace un análisis de los tres actores internacionales mencionados en capítulos anteriores: el Secretariado de la ONU, el Grupo de Amigos y Estados Unidos. Posteriormente, se examina qué es la Comisión de Consolidación de la Paz, cómo surgió y cuáles son sus funciones, para finalmente proponer cuál puede ser el futuro de Haití dados los elementos analizados anteriormente.

6.1 Los antecedentes de MINUSTAH

Cuando la fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos restauró al presidente Jean Bertrand Aristide en 1994, se decidió que su periodo terminaría en 1996, pues se incluyó el tiempo en el exilio como parte de su mandato. Su sucesor, René Préval, continuó con la misma línea del ex presidente y hay quienes señalan que el gobierno haitiano era manejado por Aristide.⁴ El periodo de Préval concluyó en el

⁴ Diego Arria, entrevista por el autor, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.

año 2001 cuando regresó Aristide al poder y salió la última misión de las Naciones Unidas de Haití, la MICAH. Posteriormente, fue la OEA quien manejó el conflicto hasta que, en 2004, una nueva crisis llamara la atención de la ONU. Claro está que los problemas iniciaron desde el año 2000, cuando se celebraron las elecciones presidenciales y parlamentarias. Hubo problemas porque aunque Aristide y su partido, *Fanmi Lavalas*, ganaron, el número de votantes no llegó ni al 10% del electorado. Tanto la oposición como miembros de la comunidad internacional señalaron que la elección había estado manipulada. Obviamente, esto llevó a la interrupción del diálogo entre el gobierno y la oposición y fue en ese momento cuando la OEA empezó a participar.⁵

6.1.1 Crónica de una muerte anunciada: la salida del presidente Aristide

La tensión que venía acumulándose desde el año 2000 culminó con la salida del presidente Aristide el 29 de febrero de 2004. Desde principios de mes ya había enfrentamientos entre el gobierno y grupos rebeldes que anteriormente habían apoyado a Aristide. Los problemas se iniciaron al norte del país, en Gonaïves, y poco a poco se fueron esparciendo en todo el territorio.⁶ Frente a dicha situación, el gobierno solicitó apoyo; Yvon Neptune, primer ministro, pidió el 17 de febrero a la comunidad internacional que “demostrara que realmente quiere paz y estabilidad en Haití” e incluso señaló que el país se encontraba en vísperas de un golpe de Estado. La respuesta en Nueva York, París y Washington fue que los haitianos debían decidir si querían que el gobierno se mantuviera en el poder. Colin L. Powell señaló que en ese momento “no había interés de mandar al ejército o a fuerzas policíacas a tranquilizar la situación que se estaba viviendo” y que lo que se estaba buscando era

⁵ Antecedentes, página electrónica de la MINUSTAH, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/> [13 de mayo de 2007].

⁶ “Crisis in Haiti”, *The Washington Post*, 11 de febrero de 2004, p. A.30.

una solución política. Por su lado, diplomáticos franceses en la ONU señalaron que no había el interés de llevar el tema al Consejo de Seguridad. Finalmente, Kofi Annan declaró que estaba muy preocupado por la situación en Haití y que las Naciones Unidas participarían activamente.⁷

Mientras tanto, las iniciativas estadounidenses para encontrar una solución política llevaron a que, bajo los auspicios de Estados Unidos, Canadá, Francia, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la OEA, se acordara un mecanismo de división del poder que Aristide aceptó. Sin embargo, los partidos políticos, sindicatos, movimientos y grupos civiles agrupados en lo que se denominó “plataforma democrática” se negaron a negociar cualquier tipo de arreglo hasta que Aristide renunciara. Ante esta situación crítica, el 24 de febrero el Presidente solicitó la intervención extranjera para salvar a su gobierno. Aunque no habló explícitamente de una participación militar fue claro al señalar que el apoyo debía ser armado para poder defender la capital.⁸

Un día después, el 25 de febrero, Francia solicitó la creación de una fuerza de seguridad apoyada por las Naciones Unidas. Asimismo, el ministro del exterior, Dominique de Villepin, señaló que Aristide debía renunciar. Aunque Washington no se pronunció al respecto inmediatamente, el día después el secretario de Estado, Colin Powell, cuestionó la capacidad de Aristide para gobernar Haití a la luz de las condiciones en el país.⁹ Mientras tanto, el presidente George W. Bush señaló que ya

⁷ Maggie Farley, “Haitian’s Plea for International Help Draws a Muted Response; The primer minister warns that the government could fall, but the UN, US and France are reluctant to intervene militarily”, *Los Angeles Times*, 18 de febrero de 2004, p. A.3.

⁸ Carol J. Williams, “Aristide Appeals to World for Aid; Haitian leader warns of a tide of refugees. Rivals reject a power-sharing deal pushed by the US”, *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 2004, p. A.1.

⁹ Steven Dudley, “US hints Aristide may have to resign”, *Boston Globe*, 27 de febrero de 2004, p. A.1.

había solicitado a los guardacostas regresar a todo haitiano que encontraran en las costas de Florida.¹⁰

El 26 de febrero, a petición de la delegación de Jamaica, el Consejo de Seguridad se reunió para discutir la situación en Haití. La solicitud de la CARICOM fue muy clara: una intervención inmediata de las Naciones Unidas para restaurar la paz y seguridad en el país y salvar al presidente Aristide. Sin embargo, en ese momento no se adoptó ninguna resolución y la única reacción fue una declaración del presidente del Consejo, señalando que el órgano estaba “profundamente consternado” y “consideraría urgentemente opciones para una participación internacional”.¹¹

Pese a los llamados de ayuda de parte del gobierno haitiano y la CARICOM, Haití no recibió apoyo de la comunidad internacional y el presidente Aristide salió de Puerto Príncipe en la mañana del 29 de febrero con destino a la República Centroafricana. En la noche del mismo día, en una reunión de emergencia, el Consejo de Seguridad autorizó de manera unánime el envío de una fuerza multinacional provisional.¹² Esta fuerza de imposición de la paz, autorizada bajo el amparo del capítulo VII de la carta, fue una iniciativa de Washington en la cual lo acompañaron Canadá, Chile y Francia.¹³

Un día después de la autorización de la fuerza de imposición de la paz, Aristide, en una entrevista telefónica, señaló que lo habían forzado a salir y que, de hecho, había sido secuestrado por militares estadounidenses. Ante dicha acusación, Colin Powell señaló que había sido una decisión del Presidente posterior a que

¹⁰ Christopher Marquis, “France Seeks UN Force in Haiti And the Resignation of Aristide”, *The New York Times*, 26 de febrero de 2004, p. A.1.

¹¹ Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2007, p. 125.

¹² S/RES/1524 (2004) [Bryan Bender, “Security Council OK’s Peacekeeping”, *Boston Globe*, 1º de marzo de 2004, p. A.1].

¹³ Juan Gabriel Tokatlian, “Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE), Madrid, p. 1. [Documento de trabajo].

enviara a un emisario a preguntarle al embajador de Estados Unidos en Puerto Príncipe, James B. Foley, cuál sería la mejor opción. Al solicitar una respuesta de Washington, se le informó a Aristide que no podía mantenerse en el cargo. Después, Powell señaló que Aristide había regresado con el embajador Foley señalándole que se retiraría del cargo por lo que Washington envió un avión que partió sin haber definido su rumbo.¹⁴ Este relato no hace más que recordar el mismo episodio cuando Duvalier salió de Haití en 1986.¹⁵

6.1.2 *Los intentos de estabilización: la fuerza multinacional y MINUSTAH*

De acuerdo a la Constitución haitiana, si el Presidente tiene que renunciar el Jefe de la Suprema Corte de Justicia asume el poder; por ello, después de la salida de Aristide, Boniface Alexandre quedó a cargo. La función del Presidente es más simbólica, puesto que quien lleva la conducción del gobierno es el Primer Ministro. Por ello, se decidió establecer un “concilio de hombres sabios” –que estuvo compuesto por representantes de algunos de los grupos civiles no armados que se oponían a Aristide– que decidiera quién sería el Primer Ministro interino. Así, el 9 de marzo se nombró a Gérard Latortue hasta que se celebraran elecciones. A pesar de que éste fue un acontecimiento esperado en la comunidad internacional, la CARICOM decidió no reconocer al gobierno haitiano, aduciendo que la salida de Aristide había violado la Carta Democrática Interamericana.¹⁶

Dado que la resolución 1524 estableció claramente que la fuerza multinacional sería reemplazada por una OMP de la ONU tres meses después, el Secretario General intentó conseguir las tropas con anticipación. Por ello, el 21 de abril de 2004 Kofi

¹⁴ Peter Slevin, “US Assembles Peacekeeping Coalition in Haiti; Aristide Says American Troops Ousted Him Against His Will”, *The Washington Post*, 2 de marzo de 2004, p. A. 12.

¹⁵ Véase *infra*, pp. 31-32.

¹⁶ Christopher Marquis, “UN Struggles to Find Troops to Police Haiti”, *The New York Times*, 30 de abril de 2004, p. A. 10.

Annan solicitó 6,700 tropas y 1,600 policías que reemplazaran a la fuerza encabezada por Estados Unidos.¹⁷ El 30 de abril el Consejo de Seguridad autorizó la misión que habría de establecerse el 1° de junio.¹⁸ Ese día se transfirió el comando de la misión, que siguió estando bajo el capítulo VII, al general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, de Brasil. Al igual que muchas otras operaciones de la ONU, hubo serios problemas para conseguir a las tropas autorizadas por la resolución del Consejo de Seguridad.¹⁹

La misma resolución 1542 de unos meses anteriores había llamado al establecimiento de un “*Core Group*” presidido por el Enviado Especial del Secretario General e integrado por el Comandante de la fuerza, representantes de la OEA y de la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, instituciones financieras internacionales y otros actores participantes del proceso para facilitar la puesta en marcha del mandato de la MINUSTAH. Este grupo fue, y sigue siendo, de mucha importancia para la coordinación de los esfuerzos en el terreno.

En el terreno, la misión ha tenido varios problemas. En palabras del Enviado Especial del Secretario General, Juan Gabriel Valdés:

Los problemas de seguridad fueron dos: los militares desmovilizados, que pretendían transformarse en un poder del Estado, reemplazando a la policía, y las bandas armadas de las poblaciones de Puerto Príncipe, generosamente armadas por el régimen de Aristide y alimentadas por el tráfico de drogas. El mandato de organizar una elección que no todos los haitianos querían, debía compatibilizarse con el uso de la fuerza para controlar a estos grupos, casi siempre protegidos por una población civil muy pobre que había desarrollado relaciones de víctima o de clientela.²⁰

Como se percibe, uno de los mayores problemas es la violencia que se vive en Haití a lo que la misión ha tenido que responder de la misma forma (hay que señalar que tiene la autorización del Consejo de Seguridad, pues es una misión bajo el capítulo VII). Muchas de las actividades se han concentrado en *Cité Soleil* que es una

¹⁷ “Haiti: Annan Proposes 8,300-Member Force”, *The New York Times*, 21 de abril de 2004, p. A. 6.

¹⁸ S/RES/1542 (2004).

¹⁹ Tim Weiner, “US Begins Transfer of a Shaky Haiti to UN Hands”, *The New York Times*, 2 de junio de 2004, p. A. 3.

²⁰ Comunicación con el autor vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.

de las zonas más pobres en donde se concentran algunos de los líderes de las bandas criminales de Haití. Incluso se ha señalado que el tipo de estrategias que se están utilizando son muy similares a las que se usan en Brasil en las favelas. Un acontecimiento que también perturbó a la MINUSTAH fue la muerte del comandante del componente militar de la fuerza de paz de las Naciones Unidas, el brasileño Urano Teixeira Da Matta Bacellar. Aunque posteriormente se aclaró que fue un suicidio, siempre quedó la duda de si la muerte había tenido que ver con el ambiente violento que se vive en Haití.²¹

El gobierno de Gérard Latortue carecía de legitimidad democrática, pues era un gobierno provisional. Por ello, tras la fuerza multinacional, una de las tareas más importantes a realizar por las Naciones Unidas era la celebración de elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales que, de acuerdo al pacto acordado entre Latortue y las otras fuerzas políticas, habrían de tener lugar a finales de 2005. Por problemas logísticos y de seguridad no se pudieron llevar a cabo sino hasta el 7 de febrero de 2006.²² Éstas no estuvieron libres de irregularidades y, de hecho, en el primer conteo René Préval tuvo menos del 50% necesario para evitar una segunda vuelta. Sin embargo, tras negociaciones entre el consejo provisional electoral, el gobierno interino y el partido de Préval se declaró que Préval había ganado la elección con el porcentaje necesario.²³

En su primera declaración pública, después de haber sido declarado el ganador de las elecciones se le preguntó su opinión sobre el regreso de Aristide que un día antes había dicho que volvería a Haití tras dos años en el exilio. Frente a esta

²¹ Carol J. Williams, "UN Chief in Haiti Found Dead; The Brazilian general in charge of the peacekeeping force was killed by an apparently self-inflicted gunshot wound, officials say", *Los Angeles Times*, 8 de enero de 2006, p. A.3.

²² R. Green, art. cit.

²³ Ginger Thompson, "Haitians Dance for Joy as Préval Is Declared Winner", *The New York Times*, 17 de febrero de 2006, p. A.10.

situación, Préval señaló que la respuesta no la tenía él sino la Constitución. Después señaló que Aristide se tenía que preguntar a sí mismo si de verdad quería regresar y que, además, debía revisar los cargos legales por corrupción que había presentado el gobierno interino en una corte en Florida.²⁴ Lo cierto es que hasta la fecha Aristide no ha regresado a Haití. La MINUSTAH sigue estando presente en el terreno, aunque el contexto violento no ha desaparecido. Como el mismo Kofi Annan señaló, la presencia de las Naciones Unidas tiene que ser de largo plazo si en esta ocasión se busca que Haití realmente salga adelante.²⁵

6.2 El Secretariado de la ONU: Kofi Annan y Juan Gabriel Valdés

Como se señaló en el capítulo 3, el Secretariado de la ONU desempeña un papel fundamental en todo proceso en que la Organización participe ya que, en muchos casos, es el eje del apoyo de la comunidad internacional. El caso de la crisis haitiana de 2004 no es la excepción, aunque se puede criticar a Kofi Annan por sus inacciones. Aunque es cierto que el Consejo de Seguridad es quien debe autorizar una fuerza de intervención como la que pedía Aristide, también hay que reconocer que el Secretario General puede ser un actor decisivo al llamar la atención de la comunidad internacional. Claro está que se debe leer que dos miembros permanentes (Estados Unidos y Francia) estaban buscando la salida del presidente haitiano y, por ende, no existiría una autorización del Consejo. Sin embargo, la Carta de las Naciones Unidas señala que el Secretario General puede traer un tema a la atención del Consejo de

²⁴ Carol J. Williams y Chantal Regnault, "Préval Seems to Discourage Aristide's Return to Haiti; The president-elect says the exiled leader should note that charges have been filed against him", *Los Angeles Times*, 23 de febrero de 2006, p. A.8.

²⁵ Art. cit.

Seguridad y, más aún, se ha reconocido que ello más que un derecho es una obligación.²⁶

Una vez establecida la OMP, Kofi Annan nombró a Juan Gabriel Valdés su representante especial para Haití.²⁷ Cuando éste llegó a Puerto Príncipe en agosto de 2004 se encontró con el *Core Group* ya funcionando, pero de acuerdo a la resolución 1542 del Consejo de Seguridad, era él quien debía presidir las reuniones y así lo hizo. Sin embargo, el grupo no era pequeño ni tenía ideas similares sobre la estabilización. En Nueva York no había mucho entusiasmo sobre las reuniones de éste por lo que, en su mayoría, se reunía, y lo continúa haciendo, en Puerto Príncipe. Además, el grupo es tan grande que muchas veces las decisiones no se toman en él.²⁸

El representante especial del Secretario General, Juan Gabriel Valdés, se convirtió el eje del esfuerzo internacional para la estabilización de Haití. Su relación con embajadores y cancilleres de los países participantes fue muy relevante. En particular, con los representantes de Estados Unidos y Brasil en Puerto Príncipe. Incluso uno de sus colegas lo ha calificado como “el jefe de la orquesta que fue capaz de agrupar a los diferentes países representados en una misma base que los unificó en una sintonía que él podía tocar como quisiera”.²⁹

También es importante señalar que su relación con el Secretario General fue buena. De hecho, este último lo defendió cuando sectores de la derecha haitiana intentaron lanzar una campaña de difamaciones contra la MINUSTAH, cuestión que no deja de recordarnos a la manera en que Pérez de Cuéllar defendía a de Soto frente a

²⁶ Véase *infra*, pp. 59-60.

²⁷ Uno de los elementos que vale la pena señalar de este nombramiento es que Juan Gabriel Valdés había sido el Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas cuando este país ocupaba un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad durante los debates sobre la intervención estadounidense en Irak. La posición de este país latinoamericano fue muy crítica, a tal punto que el embajador tuvo abandonar su cargo en la Organización. [T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 124].

²⁸ *Ibid.*, p. 129.

²⁹ “The chef d’orchestre who was able to draw on the different countries represented as a base to treble range that he could play as he chose”. [*Ibid.*, p. 130].

las partes en conflicto y las potencias.³⁰ Además, la relación del Representante Especial con Nueva York fue normal pues participó en todas las reuniones del Consejo de Seguridad sobre Haití y claro está que su única queja con el departamento de OMP fue el tiempo que tardó en armar la operación pero, como él mismo sostiene, fue por razones que no dependían de esa sección administrativa de la ONU.³¹

6.3 El Grupo de Amigos

Antes de entrar a discutir directamente sobre el Grupo de Amigos vale la pena distinguir entre los distintos mecanismos establecidos para ayudar en la estabilización de Haití. Éstos son el *Core Group*, del que ya se habló, el Grupo de Amigos y el Grupo *ad hoc* consultivo del ECOSOC sobre Haití. La siguiente tabla muestra la membresía de cada uno de ellos:

<i>Core Group</i>	Grupo <i>ad hoc</i> consultivo del ECOSOC sobre Haití	Grupo de Amigos
Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Francia, Alemania, México, España, Estados Unidos, Comunidad Europea, BID, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), OEA, CARICOM, ONU (presidente)	Benin, Brasil, Canadá (presidente), Chile, Haití, España y Trinidad y Tobago, participa el presidente del ECOSOC y el Representante Especial del Secretario General	Brasil, Canadá, Chile, Francia, Estados Unidos, Argentina, Perú, Panamá

Fuente: Teresa Whitfield, *A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict*, Nueva York, Center on International Cooperation, Occasional Paper, 2005.

Las diferencias entre ellos son importantes. El *Core Group* opera la mayor parte del tiempo en Puerto Príncipe presidido por el Representante Especial del

³⁰ Véase *infra*, p. 70.

³¹ Comunicación con el autor vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.

Secretario General. Aunque la agrupación se reúne en Nueva York no tiene el mismo peso pues incluye a organizaciones internacionales que no son miembros de las Naciones Unidas. En el caso del grupo *ad hoc* del ECOSOC, se reúne en Nueva York para discutir cuestiones de desarrollo y por ello es que no es casualidad que sea Canadá quien lo dirige, como veremos más adelante. Finalmente, el mecanismo que nos interesa en este punto es el Grupo de Amigos que, a diferencia de los otros, tiene una membresía más pequeña y una característica fundamental, que es el hecho de que los países ahí presentes aporten tropas.³² Los únicos que no lo hacen son los panameños y eso tiene que ver con que tanto ellos como Perú y Argentina fueron incluidos en el Grupo porque han sido los miembros del GRULAC presentes en el Consejo de Seguridad durante la crisis de Haití. Como señala Jean Krasno, generalmente se incluyen países que sean miembros de dicho órgano para poder avanzar la agenda del Grupo.³³ Ejemplo de ello que tanto Argentina como Chile hayan participado en el primer Grupo de Amigos de Haití en la década de los noventa.³⁴

El objetivo primordial del Grupo de Amigos para Haití es mantener el tema en la agenda de la ONU, en particular, del Consejo de Seguridad. De ahí que sea éste quien escribe las versiones preliminares de las resoluciones que se presentan sobre el tema en el Consejo. A diferencia de El Salvador y Haití en los noventa, este Grupo no habla con las partes en conflicto en el terreno porque no hay tales, no hay una guerra civil como en Centroamérica ni un presidente derrocado y un líder golpista como en la primera mitad de los noventa. El Grupo opera mayoritariamente en Nueva York, pero

³² Para ver la cantidad de tropas y policía que aporta cada miembro del Grupo de Amigos, véase anexo 8.

³³ Jean Krasno, "The Group of Friends of the Secretary-General, a useful leveraging tool", en Jean Krasno, Bradd C. Hayes y Donald C. F. Daniel (eds.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, pp. 171-172. [Véase *infra*, p. 84].

³⁴ Véase *infra*, p. 94-95.

se puede reunir en Puerto Príncipe o en las capitales de los países que lo integran, aunque los participantes aprovechan esas ocasiones, más que otra cosa, para compartir información.³⁵

6.3.1 La composición del Grupo de Amigos: Amigos... pero no por Haití

Afortunadamente, si así lo podemos ver, la segunda crisis llegó en un momento en que las condiciones internacionales le favorecieron a Haití. Francia y América Latina decidieron participar, a diferencia de la década de los noventa, no porque ahora realmente les importara Haití, sino porque había otros incentivos. La crisis estalló a principios de 2004 en un momento por demás convulsionado en las Naciones Unidas: recordemos que hacía sólo unos meses Estados Unidos había ignorado al Consejo de Seguridad sobre la situación de Irak y, sin previa autorización del uso de la fuerza, intervino en aquel país. La credibilidad de la Organización estaba lastimada, pero también las relaciones bilaterales entre los países que se habían opuesto a la iniciativa del poder hegemónico. Así, Haití llegó en un momento perfecto, ya que si las Naciones Unidas no habían aprobado la intervención de Washington, éste vería con gran simpatía el hecho de que aquellos que habían discrepado en los meses anteriores lo ayudaran en un conflicto en su esfera de influencia al que poca atención le podía prestar frente a lo que ocurría en Afganistán e Irak.

Probablemente Francia y Chile son los casos en que la participación fue una respuesta inmediata al desencuentro con Washington sobre Irak. Siendo ambos miembros del Consejo de Seguridad en el periodo en el que se discutió el tema, y ambos críticos de la posición de Estados Unidos, su intento de reivindicación era de

³⁵ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

los más evidentes.³⁶ De hecho, a diferencia de los otros miembros del Grupo de Amigos (a excepción de Canadá) Francia y Chile fueron los únicos dos países que acompañaron a Washington en la fuerza de imposición de la paz establecida por el Consejo de Seguridad el 30 de abril de 2004 en su resolución 1542.

La participación de Chile no sólo debe ser entendida como un intento de acercamiento a Washington, sino también como de fortalecimiento del sistema multilateral. Hay que reconocer que, en el caso de las democracias del cono sur, los países han enviado tropas al exterior para evitar problemas internos, pero también porque han querido ser “buenos ciudadanos del mundo” al contribuir con componentes militares en las operaciones de paz de la ONU.

A Francia, en realidad, poco le interesaba lo que ocurría en Haití. A pesar de tener una relación estrecha, aunque complicada, los franceses no han hecho equivalente su discurso con sus actividades en el terreno. En 2006 contaba únicamente con 2 soldados y 79 policías, lo que lo ubicaba como el contribuyente número 16. En 2007 pasó a ocupar el lugar 17, participando con 3 policías menos.³⁷ Además, el apoyo económico que le otorga a Haití lo hace por medio de la Unión Europea y no por medio de proyectos bilaterales, como muchos otros países europeos y los otros Amigos. Inclusive el sentimiento dentro del Grupo de Amigos es que Francia ha participado con cierto escepticismo y hasta desconfianza. De hecho, se percibe que de todos los Amigos es el que menos participa.³⁸

³⁶ Para una explicación amplia de las posiciones chilena y francesa contra la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003, véase Paul Kenny y Mónica Serrano, “Iraq and World Order: A Latin American Perspective”, en Waheguru Pal Singh Sidhu y Ramesh Thakur (eds.), *The Iraq Crisis And World Order: Structural, Institutional, And Normative Challenges*, Tokio, United Nations University, 2006 y Jean-Marc Coicaud, H el ene Gandois y Lysette Rutgers, “Explaining France’s Opposition to the War Against Iraq”, en *loc cit.*

³⁷ Ian Johnstone, *Annual Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder, Lynne Rienner, 2006, p. 191 e Ian Johnstone, *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, p. 217.

³⁸ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

A la luz de estos hechos, se puede decir que la participación francesa en Haití tiene más que ver con un intento de reproximación a Estados Unidos que por un verdadero compromiso con la isla caribeña. En 2004 el cálculo francés fue totalmente realista al intentar reactivar un tema que a Washington le interesaba y que, aunque de manera muy mediocre, había apoyado en los noventa. Claro que sigue presente la idea de la ex potencia colonial que trata de pagar una especie de deuda histórica.

Canadá es el único actor que ha tenido un compromiso de largo plazo con Haití. Prueba de ello es que uno de los programas más importantes de la política exterior canadiense ha sido el de asistencia al exterior, que ha existido por cuarenta años, y en el que Haití siempre ha sido uno de los más beneficiados. De hecho, Canadá, a diferencia de los otros países que participaron en los intentos de estabilización de los noventa, nunca abandonó a Haití. Los canadienses, junto con el PNUD, han sido los únicos que han permanecido en la isla incluso cuando la ONU concluyó sus operaciones de paz.³⁹ Por ello es que la participación en la fuerza multinacional provisional puede ser leída como un intento de acercamiento a Washington, pero la participación canadiense era lógica dada su larga relación con Haití.

Aunque el compromiso de Canadá se entiende por su política exterior liberal, no debemos dejar de lado la función que tienen las diásporas haitianas que se encuentran mayoritariamente en Miami, Montreal, Nueva York y París (85% de los profesionales haitianos vive fuera del país y una parte considerable de ellos está en Canadá). Los haitianos que viven en Canadá no sólo son un número importante, sino que también están muy bien organizados, por lo que son un grupo de presión que se debe tomar en cuenta. De hecho, otro signo más de la estrecha relación entre Haití y

³⁹ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (B)

Canadá es que la gobernadora del último, Michaëlle Jean, es de origen haitiano y fue una de las pocas personalidades que asistió a la toma de posesión del presidente Préval.

Además de estas motivaciones, la situación en el Caribe presentó una oportunidad excepcional para Ottawa de poner en práctica sus tesis de política exterior en las que incluye la seguridad humana, y qué mejor que en la región para constituirse en un líder sobre esos temas en el hemisferio.⁴⁰ Sin embargo, hay que reconocer que no todo el concepto aplica a Haití y que se ha convertido más bien en una manera de justificar muchos de sus proyectos en el país caribeño.

El caso de Brasil es el más interesante de todos, pues aunque quería mejorar su relación con Estados Unidos, también estaba haciendo campaña, y lo continúa haciendo, por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Itamaraty ha tratado de que se le otorgue dicho asiento desde 1948 y siempre ha querido ser una potencia en la región.⁴¹ Así, su búsqueda de dicho asiento se basa en la idea de que, finalmente, “un asiento [permanente] en el Consejo de Seguridad es un símbolopreciado de poder y prestigio que establece a un país como líder regional”.⁴² La crisis haitiana de 2004 representó entonces una gran oportunidad para demostrar su capacidad y compromiso con los mecanismos de seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, la gran pregunta que surge a la luz de la continuidad de la política exterior brasileña en torno al tema del Consejo de Seguridad es por qué entonces no participaron en Haití en los noventa. Como se examinó en los capítulos anteriores, América Latina fue la gran ausente en las OMP que se establecieron en dicho país, creando un vacío que

⁴⁰ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (A)

⁴¹ Ivani Vassoler, *A Self-Centered or an Altruistic International Conflict Mediator: The Determinants of Brazil's Decision to Participate in the United Nations Peacekeeping Mission in Haiti*, Ponencia presentada en la 48ª convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 2 de marzo de 2007, pp. 9-10.

⁴² Vance Serchuk, “The Good Fight”, *The New York Times*, Jueves 13 de septiembre de 2005.

perfectamente hubiera podido ser llenado por tropas brasileñas que, además, ya habían participado en muchas OMP dentro y fuera del continente.⁴³

En este sentido, se puede señalar que la razón se encuentra en el momento cuando ocurrió la segunda crisis de Haití. Kofi Annan, Secretario General de la Organización en aquel momento, había iniciado un proceso de reforma. Aunque las propuestas incluían varios cambios, lo cierto es que el tema que monopolizó las discusiones fue el de la reforma del Consejo de Seguridad. Esto llevó a la formación de un grupo conocido como G-4, integrado por India, Japón, Alemania y Brasil, cuyo objetivo era promover la creación de nuevos asientos permanentes que habrían de ser ocupados por ellos mismos. Así, Haití representó una oportunidad para que Brasil mostrara al mundo sus capacidades y compromiso en un momento en que la reforma se veía mucho más próxima de lo que se vio en los noventa. En un análisis costo-beneficio, Haití en 2004 le reportaría muchísimos más beneficios de los que le hubiera podido reportar de haber participado en la primera crisis.

Argentina, Perú y Panamá pertenecen al Grupo porque son los países del GRULAC, que son o fueron miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Claro está que para los dos primeros Haití tiene una importancia mayor pues, además, contribuyen con tropas en el terreno.⁴⁴

Como se ha visto aquí, pareciera que el Grupo de Amigos se formó por la coincidencia de otros intereses distintos a la relevancia de Haití. Aunque muchos de los países participantes argumentan que están presentes por un interés genuino en el Caribe, lo cierto es que lo que los empujó a participar en un principio no fue eso. Sin embargo, como se argumenta más adelante, la participación en el Grupo de Amigos y,

⁴³ Arturo Sotomayor, "Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective", 2005, mimeo.

⁴⁴ Para ver la cantidad de tropas y policía con los que contribuyen, véase anexo 8.

particularmente, en el terreno, puede hacer que un país modifique su forma de interpretar la función en el proceso de estabilización haitiano.

6.3.2 *El Grupo de Amigos y su operación*

Dado que el Grupo de Amigos está encargado de negociar las resoluciones que se aprueban en el Consejo de Seguridad, las discusiones han mostrado dos diferencias fundamentales. La primera de ellas fue al principio del proceso cuando se estaba debatiendo quién debería estar a cargo del proceso, si los haitianos o las Naciones Unidas. Los canadienses estaban particularmente interesados en que fueran los primeros pues, finalmente, fomentaría la pertenencia⁴⁵ que en muchas ocasiones faltó en los noventa.⁴⁶

El otro problema que surge cada vez que se renueva el mandato es si el énfasis de la misión debe estar en el aspecto de seguridad o en el de desarrollo. Puesto que los canadienses son los que más dinero aportan a Haití, generalmente son muy insistentes en el tema de desarrollo y en la utilización de los fondos. De hecho, la participación canadiense con tropas y policía es mínima.⁴⁷ Además los canadienses argumentan que el enfoque del Departamento de OMP es sumamente militarista. Generalmente, esa discusión la lleva Canadá pues los latinoamericanos no son donantes mayores y, en el caso de Estados Unidos y Francia, su dinero no está en juego, puesto que el primero lo canaliza por sus agencias de desarrollo y el segundo sólo maneja el de la Unión

⁴⁵ Esta es la traducción de lo que en inglés se conoce como “*ownership*” y que se refiere a la situación en la cual el país en el que está ocurriendo la operación de paz toma las riendas del proceso en lugar de los actores internacionales como la ONU.

⁴⁶ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

⁴⁷ Véase anexo 8.

Europea. Aunque estos son temas importantes, los países coinciden en que no son diferencias sustantivas.⁴⁸

6.4 Haití en la política exterior del gran poder hegemónico

Es claro que actualmente América Latina no está dentro de las prioridades del poder hegemónico. Los esfuerzos de estabilización en Afganistán, así como su participación en lo que ya se puede considerar una guerra civil en Irak han provocado que Washington no esté concentrado en el hemisferio. A la luz de este hecho, vale la pena hacer un análisis del comportamiento estadounidense frente a Haití. Sin embargo, para ese examen es necesario dividir la crisis haitiana de 2004 en dos partes: la imposición de la paz, y el mantenimiento y la consolidación.

En la imposición de la paz podemos percibir un comportamiento claramente intervencionista y de reafirmación de la dominación de Estados Unidos sobre el Caribe. Washington tuvo voto y veto en la política interna haitiana; el mismo Colin Powell señaló que el presidente decidió abandonar Haití tras preguntarle al embajador estadounidense cuál era la mejor opción. Las implicaciones de la reacción de la Casa Blanca hacia Haití deben preocupar a varios países de la región. En primer lugar, se puede argumentar que hubo una violación de la Carta Democrática Interamericana en la que los países del hemisferio se comprometen a defender a gobiernos democráticos. Tampoco se debe dejar de lado el mensaje que se puede derivar para otros países de la región, pues se señaló que a pesar de que Aristide había llegado al poder por medio de las urnas, no siguió en su gobierno “prácticas democráticas”.

En contraste, el comportamiento de Estados Unidos en el mantenimiento y la consolidación de la paz ha sido mucho más moderado. Washington apoyó sin

⁴⁸ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007 (A) y Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (A)

vacilación el proceso que llevó a la elección de René Prével como presidente a pesar de las dudas que se tenían.⁴⁹ En ese sentido, ayudó a mantener un orden regional en la medida en que apoyó un proceso democrático.

Se puede argumentar que Haití fue una prioridad para Estados Unidos en 2004, cuando salió Aristide, pero que dejó de serlo pasando al rubro de importante cuando las Naciones Unidas tomaron las riendas de la participación internacional. Prueba de la importancia que tiene Haití es que en la sección de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, la oficina que más personas tiene asignadas es la que lleva el tema del país caribeño.⁵⁰ Además, hay que mencionar que los niveles de asistencia exterior a Haití aumentaron notablemente, 65% de 2003 a 2004.⁵¹ En lo que se refiere al Grupo de Amigos, la percepción de muchos de ellos es que Estados Unidos es uno de los miembros del equipo cuando se trata de la discusión sobre Haití.⁵²

6.4.1 Haití y los grandes poderes: ¿una pieza más del ajedrez internacional?

Cuando en la agenda del Consejo de Seguridad se encuentran temas de mucha importancia para alguno de los miembros permanentes, ocasionalmente, se vinculan con otros en donde otro miembro permanente tenga intereses. El caso haitiano cayó en esa situación en 1993, cuando el Secretario General envió un informe solicitando el reforzamiento de la UNMIH.⁵³ En enero de 2007, en la última extensión del mandato de MINUSTAH, ocurrió algo similar.

⁴⁹ Juan Gabriel Valdés, comunicación con el autor vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.

⁵⁰ Juan Pedro Sepúlveda, Misión de Chile ante las Naciones Unidas entrevista realizada por el autor, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007.

⁵¹ Véase anexo 7 para un análisis de la evolución de la ayuda exterior de Estados Unidos a Haití desde 1990.

⁵² Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

⁵³ Véase *infra*, pp. 138-140.

Unas semanas antes de la aprobación de la extensión del mandato de MINUSTAH se había estado discutiendo la introducción del tema de Myanmar al Consejo de Seguridad, en gran medida empujado por Estados Unidos. Sin embargo, China y Rusia se manifestaron particularmente en contra de hacerlo y vetaron un proyecto de resolución que Washington intentó introducir. El doble veto era una cuestión que hacía muchos años no ocurría. Una de las razones por las que China votó en contra fue que Myanmar está en su esfera de influencia, razón por la cual Estados Unidos argumentó lo mismo cuando vino la extensión de la misión en Haití.⁵⁴ Claro está que las negociaciones fueron un poco más complicadas pues, además, estaba sobre la mesa el tema de Taiwán.

También hay quienes señalan que hubo otra negociación entre los miembros permanentes en la que se conectó no sólo a Myanmar, sino también a Irán e, incluso, Corea del Norte.⁵⁵ Todavía no ha pasado suficiente tiempo para determinar exactamente cuáles fueron las condiciones, pero fue evidente para varios países latinoamericanos que Washington ocupó a Haití como una moneda de cambio con otros temas en discusión en el Consejo de Seguridad y en el que otros miembros permanentes tienen intereses importantes.

Una de las mayores amenazas que ha tenido MINUSTAH ha sido la amenaza de la República Popular China de vetar las resoluciones que estipulan la renovación del mandato de la misión. Claro está que no es que China esté muy preocupada por el desempeño de quienes trabajan en la misión o el peligro que corren sus tropas. El problema está en que Haití mantiene el reconocimiento a la República de China, o Taiwán. La situación ha empeorado desde el inicio de MINUSTAH, pues durante los últimos tres periodos de sesiones de la Asamblea General, Haití ha sido miembro del

⁵⁴ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)

⁵⁵ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (A y B)

grupo de países que deciden los temas que se incluirán en la agenda y ha insistido en considerar la cuestión de Taiwán. Obviamente, esto ha causado una gran irritación en la delegación de la República Popular.⁵⁶

La pregunta del comportamiento haitiano está en las motivaciones de Puerto Príncipe para mantener dicha política y la respuesta está en el hecho de que Taiwán ha mantenido una diplomacia económica muy efectiva en Centroamérica y el Caribe. Inclusive, en muchas ocasiones, la ayuda proveniente de Taiwán ha sido mucho más visible (en la construcción de carreteras, hospitales, escuelas y caminos) que la de la comunidad internacional,⁵⁷ cuestión que ha hecho que Haití busque formas de retribuírselo. Sin embargo, la situación llegó a un punto crítico en la última extensión del mandato de MINUSTAH, en enero de 2007, cuando la República Popular de China solicitó un documento por escrito del presidente Préval. Finalmente, hubo una carta del Primer Ministro lamentando el malentendido. Sin embargo, la historia no concluyó ahí. En la sesión donde se aprobó la resolución 1743 China explicó su voto señalando que no estaba de acuerdo en varios puntos de la resolución, pero que “tomando en plena consideración los deseos de los co-patrocinadores, China, para mostrar su [...] flexibilidad, estuvo de acuerdo en dejar de lado algunos de los temas pendientes y [...] facilitar el consenso”.⁵⁸ Claro está que eso lo hizo después de varias reuniones bilaterales que tuvieron cada uno de los Amigos, particularmente, Estados Unidos.

⁵⁶ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (B)

⁵⁷ Juan Gabriel Valdés, comunicación con el autor vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.

⁵⁸ Wang Guangya, Representante Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas, Explicación de voto, 15 de febrero de 2007.

6.5 La Comisión de Consolidación de la Paz y Haití

Si hay una característica esencial del periodo de Kofi Annan es la del compromiso con la reforma de las Naciones Unidas. De ahí que se haya convocado al Grupo de Alto Nivel para emitir un informe sobre las amenazas, el desafío y el cambio como base para iniciar un proceso de reformas sustantivas. Este grupo sugirió la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz,⁵⁹ propuesta recogida por el Secretario General en su informe “Un concepto más amplio de la libertad”⁶⁰ y en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005.⁶¹ Para finales de 2006, la nueva maquinaria de la consolidación de la paz de las Naciones Unidas estaba creada: el Comité Permanente de Organización, la oficina de apoyo para la consolidación de la paz y un fondo destinado al mismo rubro. Además, se decidió que la Comisión habría de tomar dos casos: Burundi y Sierra Leona.

La Comisión es el foro ideal para coordinar la cooperación internacional en el periodo posterior al conflicto en el que participan actores de todo tipo. El elemento más importante de ésta, es el de la coherencia que deben tener el esfuerzo político y económico.⁶² Por ejemplo, en El Salvador, habría sido mucho más fácil poner en marcha los programas de desarme, desmovilización y reinserción. Mientras las Naciones Unidas desarmaban y desmovilizaban a los soldados, las IFI solicitaban recorte al gasto público que era uno de los mecanismos que necesitaba la economía para reactivarse y poder emplear a las personas que habían participado en la guerra. Además, la Comisión puede facilitar el trabajo de mecanismos informales ya existentes, como por ejemplo, el de los Grupos de Amigos.

⁵⁹ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. [A/59/565] párrafos 261-269.

⁶⁰ Un concepto más amplio de la libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General. [A/59/2005] párrafos 114-119.

⁶¹ Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 [A/RES/60/1], párrafos 97-105.

⁶² Véase Álvaro De Soto y Graciana del Castillo, “Obstacles to Peacebuilding”, *Foreign Policy*, vol. 94, 1994, pp. 69-83.

Si uno revisa las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad que crearon la Comisión de Consolidación de la Paz podemos percatarnos que Haití es un caso que se podría beneficiar mucho de las labores de ésta. Las resoluciones señalan como los propósitos de la Comisión los siguientes:

- a) Agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias;
- b) Centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible;
- c) Formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, establecer prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.⁶³

Aunque Haití no es un país que haya salido de una guerra, lo cierto es que las labores que se requieren realizar para estabilizarlo son muy similares a las de un país que sí lo ha hecho. Se necesita un programa de desarme, desmovilización y reinserción pero, sobre todo, un programa de creación y fortalecimiento de instituciones. A fin de cuentas, lo que Haití necesita son las estrategias que Kofi Annan definió como las que se deben seguir en etapas posteriores a los conflictos.⁶⁴

En los noventa, llegó un punto en el que Haití ya no era un tema de seguridad, por lo que Rusia y China insistieron en sacarlo de la agenda del Consejo de Seguridad. Ante esta situación, Estados Unidos intentó enviarlo al ECOSOC, pero muy pronto se dieron cuenta que el órgano no tenía la capacidad de tratar con un caso tan complicado. Finalmente se estableció una operación civil en el marco de la Asamblea General y después Haití salió de la agenda de la ONU.⁶⁵ De haber existido una

⁶³ A/RES/60/180 y S/RES/1645 (2005)

⁶⁴ Para la definición, véase *infra*, pp. 11-12.

⁶⁵ T. Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 123.

Comisión de Consolidación de la Paz, lo más lógico es que Haití habría tenido que ir ahí, manteniendo la presencia de la Organización que era muy necesaria.

Claro está que la Comisión es un órgano muy joven y, al igual que los humanos, debe aprender a caminar antes de correr. Haití es un caso sumamente anómalo con muchísimas complicaciones que no lo hacían el caso ideal para la Comisión. De hecho, se pensó que la Comisión debía tomar casos más sencillos que pudieran garantizar el éxito, de forma tal que pueda sobrevivir y atender casos mucho más complicados. Tanto Haití como Francia y Estados Unidos estuvieron de acuerdo en no participar, pues la Comisión recién empieza sus trabajos.⁶⁶

6.7 Haití y la comunidad internacional: una mirada hacia el futuro

Las Naciones Unidas fracasaron en Haití en la década de los noventa porque no hubo un proyecto de largo plazo. A pesar de haber estado presentes por más de siete años, no lo hicieron en una sola misión, sino en cuatro distintas. Además, como vimos, la comunidad internacional dejó de prestar atención a Haití haciendo misiones cada vez más débiles. Así, la pregunta es si en esta ocasión el paciente que fue transferido de la sala de emergencias pasará el tiempo necesario en el quirófano y, más aún, si se le está practicando la operación correcta. Y lo que se puede decir, después del análisis que se hizo en este capítulo, es que Haití tiene esperanzas de salir adelante en esta ocasión.

El análisis que han realizado distintos funcionarios de las Naciones Unidas es el mismo: la Organización debe tener un proyecto de largo plazo. Kofi Annan lo señaló al decir que la ONU debía estar por diez años o más.⁶⁷ Juan Gabriel Valdés sostiene que “Haití requiere de un subsidio de la comunidad internacional. No hay

⁶⁶ Entrevista Confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (A)

⁶⁷ Art. cit.

alternativa. Si se desea impedir un colapso, se debe realizar un esfuerzo decidido para desarrollar infraestructura y construir instituciones, especialmente en el sector de la justicia y la policía”.⁶⁸ El nuevo representante especial del Secretario General, Edmon Mulet, tiene una opinión muy similar al señalar que MINUSTAH necesita estar en Haití por lo menos diez años más.⁶⁹

A pesar de que el Secretariado de la ONU sabe por qué dice que MINUSTAH necesita más tiempo para realmente ayudar a la solución de la situación haitiana, si no hay apoyo por parte de los Estados miembros poco es lo que se puede hacer. Sin embargo, precisamente en ese sentido Haití tiene una nueva esperanza. Aunque los países latinoamericanos iniciaron su participación por razones ajenas a su interés en Haití, hay que reconocer que una vez que han participado en el proceso pareciera que esa situación se ha modificado. Brasil es quizá uno de los casos más interesantes pues ya no sólo contribuye con tropas, sino que también recientemente se ha convertido en un país donante. Además, ha realizado actividades para convencer a sus actores políticos internos de la necesidad de permanecer en Haití. Por ejemplo, llevó a algunos congresistas que se oponían a la participación para que vieran la situación y se convencieran que era de suma importancia participar. Además, países como Argentina y Chile también han visto la necesidad de encontrar una salida latinoamericana a un conflicto regional sin que Washington lo resuelva por sí mismo. Esto claramente evoca los esfuerzos detrás de Contadora y del Grupo de Amigos de El Salvador.

Sin embargo, la historia ha demostrado que si el interés de Estados Unidos es contrario al de los países latinoamericanos, por más que éstos hagan no lograrán mucho, como ocurrió con Contadora. En ese sentido, hay un signo que debemos de

⁶⁸ Comunicación con el autor vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.

⁶⁹ Juan Pedro Sepúlveda, entrevista realizada por el autor, 10 de mayo de 2007.

leer con cuidado y que es el hecho de que las prioridades de Washington están en otra región del mundo. No obstante, la cercanía de Haití a Estados Unidos y las consecuencias en política interna que puede tener la inestabilidad en ese país supone que Washington no puede dejar de ponerle atención, convirtiendo al país caribeño en un tema importante pero no prioritario. Además, la mayoría demócrata en el Congreso ayuda a que la asistencia económica a Haití se mantenga. Claro está que mucho dependerá también de la nueva configuración política que surja en Washington en el 2008. Pero al menos en el corto plazo, podemos tomar como una constante el apoyo de Estados Unidos.

De acuerdo con las lecciones que se derivan de los casos de El Salvador y Haití en los noventa podemos decir que los tres actores internacionales vitales para el éxito de una operación de paz de las Naciones Unidas están cooperando para sacar adelante a Haití.⁷⁰ Sin embargo, en este punto nos faltan algunos actores más que son los internos. La comunidad internacional está comprometida hoy en Haití; sin embargo, si el gobierno de Préval no logra un consenso interno ésta no podrá hacer mucho y, peor aún, se cansará y abandonará la isla. Por ello, los actores internos deben aprovechar la oportunidad que se les ha dado.

Hasta este punto se ha sido extremadamente optimista sobre la situación de Haití; sin embargo, hay muchos obstáculos que se deberán superar. El primero de ellos tiene que ver con una mayor coordinación entre los donantes y las IFI. Los primeros tienen que coordinar sus esfuerzos para apoyar en la reconstrucción de instituciones empezando por desembolsar el dinero al gobierno haitiano y no a organizaciones no gubernamentales. Es evidente que se ha hecho de esa forma porque la corrupción en muchas ocasiones ha impedido que el dinero llegue a donde debe

⁷⁰ La cantidad de recursos que se ha puesto en la operación, en comparación con todas las desplegadas en el mundo, es un buen indicativo de ello. Véase anexo 9.

llegar, pero hay que decir que haciéndolo así únicamente se genera un círculo vicioso en el cual no se promueve el desarrollo de las instituciones estatales. Es una tarea difícil, pero que la comunidad de donantes debe enfrentar si quiere sacar adelante a Haití. Por otro lado, las IFI deben entender que las recetas para el país caribeño no pueden ser las mismas que para países que no han pasado por una situación de inestabilidad recurrente. La situación ha llegado a un grado tal que el presidente Préval ha dicho estar harto del Banco Mundial.

El clima de violencia tampoco es nada alentador. Hasta el momento, las actividades de la MINUSTAH han intentado controlarlo, sin embargo, para ello seguirán necesitando de mandatos del Consejo de Seguridad bajo el capítulo VII de la Carta. Claro está que esto supone participar en dinámicas locales que ponen en riesgo la neutralidad de la misión. También habrá que tratar de frenar el tráfico de drogas que es una de las fuentes financieras más importantes para la compra de armas; ambos son problemas muy delicados que enfrenta Haití hoy.

Hay más elementos que nos hacen ser optimistas a propósito de Haití. Las Naciones Unidas cuentan ya con una maquinaria institucional para casos como el suyo. Una vez que el Consejo de Seguridad estime que la situación de seguridad es estable, no se correrá el peligro de caer en el limbo, de forma tal que la Organización olvide a un país que todavía la necesita. Sin embargo, la Comisión de Consolidación de la Paz deberá tomar el caso haitiano en el mediano plazo, esperando que el país caribeño se establezca y ésta madure en sus actividades y sea capaz de tomar un caso tan complicado. Además, hay otro problema más al que las Naciones Unidas se enfrentarán dentro de unos años y que es el parecido que puede tener la consolidación de la paz con una administración de transición. Puede llegar un momento en el que el gobierno al que se está ayudando, e incluso la población misma, vean a la ONU más

como una especie de fuerza invasora o incluso poder colonial, por lo que se debe tener cuidado en no caer en esa situación.

La estabilización de Haití no es una tarea fácil. Hay muchos retos que se tienen que superar. Sin embargo, pareciera que hoy más que en los noventa hay esperanzas de que el país caribeño pase de la lista de fracasos de las Naciones Unidas a la de éxitos.

ANOTACIONES FINALES

De acuerdo con Michael Doyle y Nicholas Sambanis, se deben tomar en cuenta tres variables para determinar las posibilidades de éxito de un proceso de consolidación de la paz. Éstas son: nivel de hostilidad, capacidades locales y capacidades internacionales. Entre más bajo el primero y más altas las segunda y tercera hay mayores posibilidades de que la consolidación de la paz sea exitosa. De esta forma, los autores han diseñado un triángulo de la consolidación de la paz que es el siguiente:



Esta tesis ha tratado únicamente con la “altura del triángulo”; es decir, con las capacidades internacionales. Es necesario señalar que a pesar de que la tesis ha examinado más lo que se refiere al establecimiento de la paz que a la consolidación de la misma, el vínculo entre éstos se ha señalado de manera implícita. La idea que se ha sugerido es que si tomamos a la consolidación de la paz como una variable dependiente, una de las variables independientes que la determina es el establecimiento de la paz. La cooperación entre el Secretariado de la ONU, los Grupos

de Amigos y Estados Unidos es fundamental para que las partes en conflicto lleguen a un arreglo, pero también para mantener la atención internacional durante las OMP.

En el capítulo tres se presentó un esquema de los actores internacionales que participaban en la resolución del conflicto y éste se veía así:



Lo que se hizo en los siguientes capítulos fue explorar las funciones de cada uno de los actores y, a manera de conclusión, las siguientes páginas recapitularán las interacciones de los tres actores internacionales con las partes en conflicto para cada uno de los casos. Es decir, se explicará cómo funcionó, o no, el esquema de cooperación entre los actores internacionales para el caso de El Salvador, la imposición del embargo a Haití, la intervención estadounidense con autorización de las Naciones Unidas en el país caribeño y, finalmente, cómo operan los actores en la estabilización de Haití hoy.

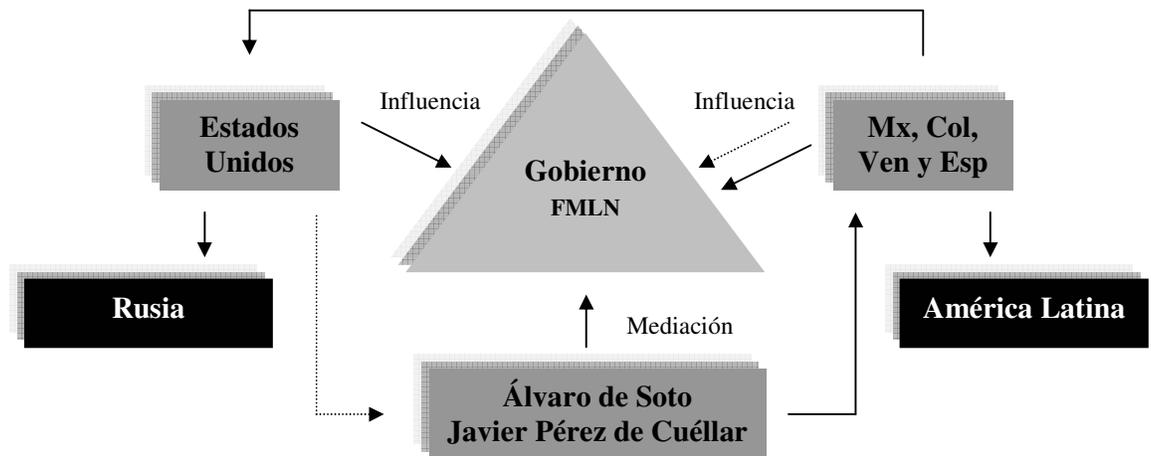
El caso salvadoreño es prácticamente el tipo ideal del mecanismo de cooperación que se presentó en este trabajo. El gobierno y el FMLN estaban en medio de una guerra civil en la que la ofensiva de noviembre de 1989 demostró que se había llegado a un empate de fuerzas. Unas semanas después, el Secretariado de la ONU pasó de ser únicamente facilitador a mediador y se designó a Álvaro de Soto como el representante personal de Javier Pérez de Cuéllar. Hay que subrayar que ambos eran muy cercanos y que en ningún momento hubo diferencias sustantivas entre ellos.

Por otro lado, el Grupo de Amigos cumplió una función determinante pues tenían influencia sobre las partes en conflicto. Los presidentes mexicano, Carlos Salinas, y venezolano, Carlos Andrés Pérez, tenían una muy buena relación con el presidente salvadoreño Alfredo Cristiani por lo que podían intentar convencerlo de ceder en ciertos aspectos de la negociación. Por otro lado, el FMLN respetaba al gobierno mexicano y al español, encabezado por el socialismo. De esta forma, aunque de Soto o Pérez de Cuellar no podían influir directamente en las partes debido a su neutralidad, sí podían utilizar al Grupo de Amigos como una herramienta para destrabar la negociación. Hay otro elemento más que fue determinante en el Grupo de Amigos y que es que estaba conformado por latinoamericanos en su mayoría. De ahí que otros países de la región como Brasil, Canadá y Chile decidieran apoyar a la ONUSAL una vez que el Consejo de Seguridad la estableció. De Soto era el eje que coordinaba al Grupo y los embajadores de este último eran fundamentales en la comunicación con Washington que, hasta cierto punto, desconfiaba del mediador de las Naciones Unidas.

Finalmente, Estados Unidos apoyó incondicionalmente las negociaciones para la paz, aunque lo hizo siempre “tras bambalinas”. Nunca apareció en las negociaciones ni habló directamente con las partes como sí lo hacían los Amigos. Sin embargo, sí influyó en las decisiones que tomaba el gobierno salvadoreño, en particular en el tema de las fuerzas armadas. Dado que el apoyo de Washington a San Salvador había sido considerable durante la guerra fría, el primero podía cambiar ciertas decisiones del segundo. Por ello, en ocasiones los Amigos solicitaban al gobierno estadounidense que hablara con el presidente Cristiani y lo que ellos no habían logrado sí lo lograba la Casa Blanca; la prueba más fehaciente fueron los viajes secretos de Colin Powell. También fue determinante que el Congreso

estadunidense cortara el apoyo al gobierno salvadoreño. Por otra parte, la relación de Estados Unidos con el Secretariado de la ONU no era sencilla pues cuestionaba la imparcialidad de de Soto.

A pesar de que no todos los actores tenían una relación cordial y estrecha, todo parece indicar que la cooperación entre ellos funcionó provocando que el esquema de cooperación internacional se viera así:



Prácticamente al mismo tiempo que las Naciones Unidas se estaban encargando de poner fin al conflicto salvadoreño Haití entró en crisis tras la salida de Jean-Claude Duvalier. La situación inmediata a su partida fue caótica pues vino una sucesión violenta de presidentes. Finalmente, con el apoyo de la ONU, Jean Bertrand Aristide llegó a ser el primer dirigente haitiano elegido democráticamente. Sin embargo, no estuvo ni un año en el poder. El general Raoul Cedras dio un golpe de Estado y Aristide se tuvo que ir al exilio. En un principio, la organización encargada de lograr su regreso fue la OEA, sin embargo, al paso del tiempo, el Secretario General de la ONU se dio cuenta que de mantener el tema en el órgano regional Aristide nunca regresaría a ocupar la presidencia haitiana. De ahí que la cooperación entre el Secretariado de la ONU, el Grupo de Amigos y Estados Unidos funcionara para introducir el tema a la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y

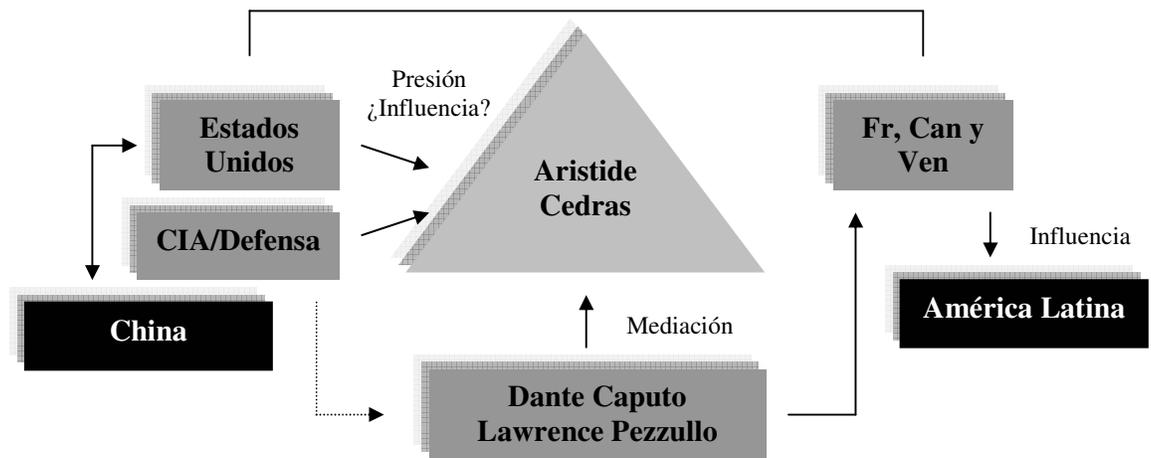
para que éste lograra aprobar el embargo. Este último fue el que finalmente hizo que Cedras tuviera que negociar e ir a la reunión de *Governors Island*.

Desde que se dio el golpe contra Aristide se reconoció que había que negociar con Cedras para que dejara el poder. Así, el 11 de diciembre de 1992 Boutros-Ghali designó a Dante Caputo como su representante especial; un mes después el Secretario General de la OEA lo nombró también de forma tal que Caputo representaba a ambas organizaciones. Estados Unidos nombró a Lawrence Pezzullo como su propio enviado especial por lo que la mediación quedó a cargo tanto de Caputo como de Pezzullo, aunque Cedras sabía perfectamente que el segundo era más importante que el primero; finalmente, de intervenir militarmente sería Estados Unidos y no necesariamente la ONU.

Por otro lado, se volvió a integrar un Grupo de Amigos conformado por Canadá, Estados Unidos, Francia y Venezuela. Sin embargo, a diferencia del Grupo para El Salvador, aquél no negociaba directamente con las partes; su función era tratar de introducir el tema a la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y para ello negociaba con distintos grupos regionales dentro de la Organización. Además, el Grupo trabajó mucho para convencer al GRULAC de que lo mejor era sacar el tema de la OEA. Al final lo logró y ello fue en parte a que cabildeó con grupos como el africano de forma tal que los latinoamericanos se sintieran presionados para aceptar.

En el caso de Estados Unidos la cuestión se complicó porque, a diferencia de El Salvador, no había una política unitaria sobre Haití. El Departamento de Estado quería que Aristide regresara, pero el Departamento de Defensa y la CIA consideraban que no debía hacerlo porque volvería a ser derrocado y, de acuerdo con ellos, de forma violenta. La relación de Washington con el mediador no era tan complicada

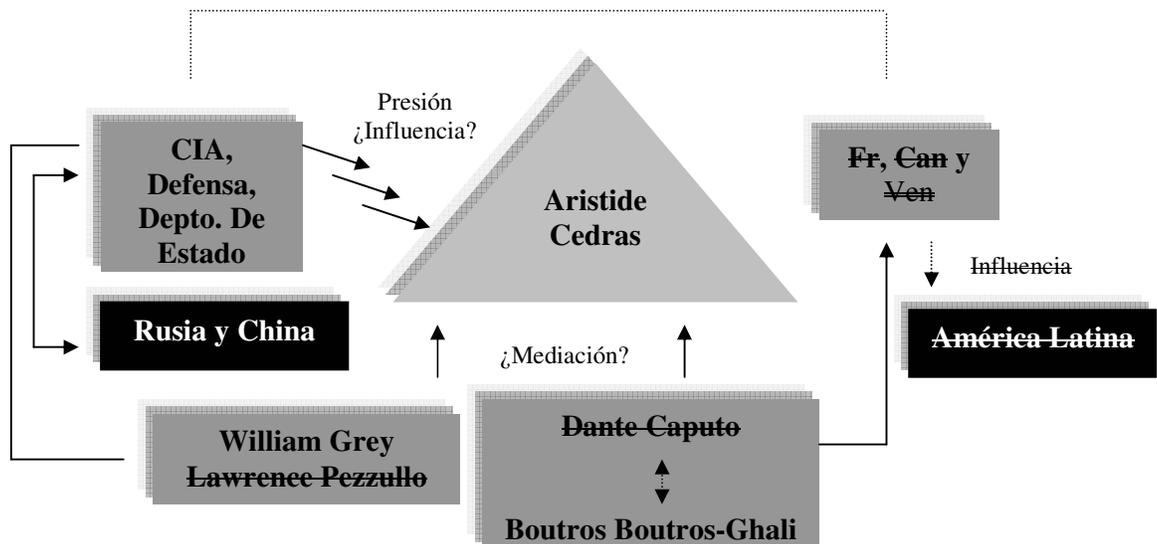
pues se facilitaba con el hecho de que Pezzullo estuviera en contacto directo con Caputo. Con los Amigos la situación no cambiaba mucho porque Estados Unidos era parte de ellos. La Casa Blanca sí hablaba directamente con las partes, en particular con Aristide, a diferencia de la estrategia que ocupó en El Salvador. Sin embargo, no era tanto una relación de influencia, sino de presión. Finalmente, Estados Unidos también negoció con los otros miembros permanentes, particularmente China, porque se negaban a introducir un asunto interno a la agenda del Consejo de Seguridad. Como se puede percibir el esquema de cooperación incluía a más actores por lo que era una red un poco más complicada, pero que aún funcionaba y se veía así:



Después de la reunión de *Governors Island* y, más aún, después del incidente del *Harlan County*, el esquema de cooperación dejó de funcionar. Dante Caputo dejó de coordinar los esfuerzos internacionales para restaurar a Aristide llevando a que Pezzullo fuera el personaje central. Sin embargo, el último también salió de la escena y fue reemplazado por William Grey. A pesar de que Caputo siguió siendo el representante especial del Secretario General, muchas de las decisiones ya no se las consultaban. Es más, después de que el Consejo de Seguridad autorizara el uso de la fuerza Caputo renunció. En contraste, Boutros-Ghali señala que fue un episodio excepcional de cooperación ente la ONU y Estados Unidos.

El Grupo de Amigos, aunque siguió operando, ya tenía una función muy disminuida. De hecho, ninguno de los miembros, fuera de Estados Unidos, participó en la fuerza multinacional. Peor aún, Venezuela fue parte de los países latinoamericanos que se manifestaron abiertamente en contra de la intervención rompiendo el único nexo que tenía el Grupo de Amigos con el GRULAC. Éste no fue un hecho menor si consideramos que El Salvador fue, en gran medida, un esfuerzo regional que no volvió a ocurrir en Haití.

En cuanto a Estados Unidos no hay mejor adjetivo para calificar su política exterior hacia Haití después del episodio del *Harlan County* que incoherente. Por un lado, el Departamento de Defensa y la CIA estaban presionando para no restaurar a Aristide, mientras que el Departamento de Estado se manifestó abiertamente a favor de la intervención. Además, el presidente Clinton tenía la presión de grupos internos como la comunidad afroamericana y los artistas de Hollywood. Las negociaciones en las Naciones Unidas no eran muy diferentes pues tuvo que tomar a Haití como una carta de negociación con Rusia y convencer a China de que no vetara una acción de la que estaba en contra. Así, la intervención de 1994 fue una iniciativa de Washington en la que los países de América Latina no estuvieron de acuerdo.



Obviamente, el colapso del mecanismo de cooperación llevó a que la región no apoyara los intentos de estabilización de Haití provocando una severa crisis de seguimiento. Las operaciones de paz en el país caribeño se fueron diluyendo hasta que se retiraron por completo. El problema de ello fue que diez años después de la intervención de la fuerza multinacional la historia se repitió y Haití volvió al caos. La segunda salida de Aristide fue sumamente controversial y los primeros años de la MINUSTAH fueron bastante complicados porque el gobierno de Latortue no tenía legitimidad democrática. Sin embargo, la situación parece ser diferente con el nuevo gobierno del presidente Préval. Además, todo pareciera indicar que el mecanismo de cooperación que ha planteado la tesis está funcionando.

El Secretariado de la ONU, al menos durante el periodo de Kofi Annan y Juan Gabriel Valdés, fue el eje coordinador de los esfuerzos internacionales. De hecho, el embajador Valdés presidía el *Core Group* y participaba de manera activa en los debates en Nueva York cuando se extendían los mandatos de la MINUSTAH. Por otro lado, el Grupo de Amigos está apoyando a la OMP con tropas y dinero, y trabaja en la sede de las Naciones Unidas para mantener el tema en la agenda. Finalmente, aunque Estados Unidos tiene sus prioridades en el Medio Oriente no ha dejado de prestarle atención a Haití porque su estabilidad es muy relevante para Washington. Por ello, Haití hoy está en una situación muy favorable respecto a la política exterior estadounidense, probablemente similar a la de El Salvador: es importante, pero no prioritario.

Con base en esta idea de los actores internacionales y la existencia de la recién creada Comisión de Consolidación de la Paz todo pareciera indicar que Haití tiene más posibilidades de salir adelante de la que tuvo en los noventa. Claro está que de nada servirá el esfuerzo internacional si el gobierno no hace lo posible por lograr la

reconciliación nacional. La situación internacional es la adecuada, falta ver si los haitianos aprovecharán esta oportunidad.

Antes de finalizar, vale la pena señalar algunos elementos de esta tesis que son reveladores en cuanto a la teoría de las relaciones internacionales. En primer lugar, este trabajo ha demostrado cómo los tres niveles de análisis propuestos por Kenneth Waltz nos explican, juntos, lo que pasó en El Salvador y Haití. Claro está que ha sido un estudio concentrado en la imagen III, referente al sistema internacional. Sin embargo, la labor de las Naciones Unidas en los dos casos en discusión puede ser perfectamente entendida como un caso de "*The Second Image Reversed*", en términos de Peter Gourevitch. A fin de cuentas lo que se estudió aquí fueron dos procesos internos, la paz y la estabilización, y la manera en que algunos actores internacionales influyeron en éstos. Por otro lado, el peso que tiene la imagen I, en términos de la personalidad de los actores, también es considerable. No podemos entender la resolución de la guerra civil en El Salvador sin tomar en cuenta la personalidad de Cristiani, Bush, Pérez de Cuellar, Salinas, Pérez, Montaña, Arria y Goulding, entre muchos otros. Lo mismo ocurre en el caso haitiano cuando hablamos de la relación conflictiva entre Albright y Boutros-Ghali, la buena relación entre Pezzullo y Caputo o lo difícil que era trabajar con Aristide. De hecho, este trabajo muestra la tensión tan grande que existe entre la imagen I y III.

La tesis también ha cuestionado la idea del actor racional unificado porque aunque es cierto que en la mayoría de los casos ocurrió así (tómese como ejemplo las políticas exteriores de los países integrantes del Grupo de Amigos o de Estados Unidos frente a la resolución del conflicto en El Salvador) hay otros en los que no. El más evidente es el de Estados Unidos en el periodo de imposición de la paz en Haití. El Ejecutivo estaba dividido en el tema, el Legislativo estaba empujando una solución

propia y diversos grupos de interés estaban presionando para seguir otro curso de acción. Todos estos elementos nos indican que muchas veces es necesario abrir la “caja negra” del Estado para poder entender las acciones o inacciones del mismo.

Sobre los distintos enfoques de las relaciones internacionales este trabajo también es muy enriquecedor. Por un lado, el realismo explica perfectamente la necesidad que tiene la ONU de que Estados Unidos participe en sus actividades. Sin embargo, también se ha mostrado que por más que Washington quiera resolver un conflicto siempre necesitará de otros actores estatales o no estatales para hacerlo. Debido a la parcialidad de la Casa Blanca, tuvo que ser el Secretariado de la ONU quien mediara entre las partes en conflicto. Además, los procesos de largo plazo estuvieron apoyados por la región cuando fueron exitosos.

Los realistas han argumentado que “las instituciones [internacionales] [...] no tienen ningún efecto independiente en el comportamiento estatal”.¹ Sin embargo, dos casos en particular parecen indicar lo contrario: México y su participación en ONUSAL y, Brasil y su liderazgo en MINUSTAH. En el caso del primero, Tlatelolco modificó su política tradicional de no participación en OMP de las Naciones Unidas tras haber participado en el Grupo de Amigos. Por su lado, Brasil inició su participación como un cálculo totalmente realista, pero pareciera que poco a poco ha ido cambiando su visión de Haití a un grado tal que no únicamente aporta tropas, sino que también es ya un país donante.

La relación entre Estados Unidos y la ONU no es nada fácil. A ninguno le gusta verse como supeditado al otro. Sin embargo, como muestra el caso de El Salvador y el primer periodo de la crisis haitiana en los noventa, la cooperación entre ambas es lo

¹ John Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, en *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994-1995, p. 7.

más sano. La ONU no va a dejar de necesitar de Estados Unidos y éste necesita de la Organización para mejorar sus capacidades de resolución y manejo de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ◆ ALBRIGHT, MADELEINE, *Madam Secretary, a memoir, Madeleine Albright*, Nueva York, Miramax, 2003.
- ◆ ARISTIDE, JEAN BERTRAND, *Jean Bertrand Aristide, An Autobiography*, Nueva York, Orbis Books, 1993.
- ◆ -----, *Dignity*, trad. Carrol F. Coates, Charlottesville, University Press of Virginia, 1996.
- ◆ ATKINS, POPE, *América Latina en el sistema político internacional*, trad. Elsa Ruth Martínez Conde, México, Gernika, 1992.
- ◆ BOUTROS-GHALI, BOUTROS, *Unvanquished, A US-UN Saga*, Nueva York, Random House, 1999.
- ◆ BULMER-THOMAS, VICTOR Y JAMES DUNKERLEY (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Boston y Londres, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University-Institute of Latin American Studies, University of London, 1999.
- ◆ CAROTHERS, THOMAS, *In the Name of Democracy, US Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- ◆ CHESTERMAN, SIMON, MICHAEL IGNATIEFF Y RAMESH THAKUR (eds.), *Making States Work, State Failure and the Crisis of Governance*, Tokio, United Nations University Press, 2005.

- ◆ COVARRUBIAS, ANA (comp.), *México en un mundo unipolar...y diverso*, México, El Colegio de México. [En prensa].
- ◆ CROCKER, CHESTER A., *et al.* (eds.), *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, DC, United States, Institute of Peace Press, 1999.
- ◆ DOBBINS, JAMES, *et al.* (eds.), *America's role in nation-building: from Germany to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2003.
- ◆ -----, *et al.* (eds.), *The UN's role in nation-building, from the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2005.
- ◆ DOGAN, MATEI Y DOMINIQUE PELASSY, *How to compare nations: Strategies in Comparative Politics*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1990.
- ◆ DOYLE, MICHAEL W. Y NICHOLAS SAMBANIS, *Making War and Building Peace, United Nations Peace Operations*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- ◆ EHRHARD, HANS-GEORG Y ALBRECHT SCHNABEL (eds.), *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*, Tokio, United Nations University, 2005.
- ◆ FAURIOL, GEORGES A. (ed.), *Haitian Frustrations, Dilemmas for US Policy*, Washington, The Center for Strategic & International Studies, 1995.
- ◆ FAWCETT, LOUISE Y MÓNICA SERRANO (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005.
- ◆ FOOT, ROSEMARY, S. NEIL MACFARLANE Y MICHAEL MASTANDUNO (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- ◆ FUKUYAMA, FRANCIS, *State-building, Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- ◆ GONZÁLEZ SAIFFE, FERNANDO Y CELIA TORO HERNÁNDEZ (coords.), *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, 2005.
- ◆ GOULDING, MARRACK, *Peacemonger*, Londres, John Murray, 2002.
- ◆ JOHNSTONE, IAN, *Rights and Reconciliation UN Strategies in El Salvador*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- ◆ -----, *Annual Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.
- ◆ -----, *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, Boulder, Lynne Rienner, 2007.
- ◆ KENNEDY, PAUL, *The Parliament of Man, The Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Random House, 2006.
- ◆ KRASNO, JEAN (ed.), *The United Nations, Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2004.
- ◆ -----, BRADD C. HAYES Y DONALD C. F. DANIEL (eds.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003.
- ◆ LIEBER, ROBERT J. (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.
- ◆ MALONE, DAVID, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- ◆ ----- (ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

- ◆ MEISLER, STANLEY, *Kofi Annan, A Man of Peace in a World of War*, Hoboken, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2007.
- ◆ NEWMAN, EDWARD Y JOANNE VAN SELM (eds.), *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Tokio, United Nations University, 2005.
- ◆ NORDEN, DEBORAH L. Y ROBERTO RUSSELL, *Changing Relations in a Changing World. The United States and Argentina*, Nueva York, Routledge, 2002.
- ◆ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Yearbook of the United Nations, 1992*, Nueva York, Columbia University, 1993.
- ◆ PELLICER, OLGA (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección de estudios políticos #3), 1983.
- ◆ PÉREZ DE CUÉLLAR, JAVIER, *Pilgrimage for Peace, A Secretary-General's Memoir*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.
- ◆ -----, *Javier Pérez de Cuéllar, Homenaje, 80 años*, Lima, Universidad de Lima y Universidad de Salamanca, 2000.
- ◆ PEZULLO, RALPH, *Plunging into Haiti, Clinton, Aristide, and the Defeat of Diplomacy*, Jackson, University Press of Mississippi, 2006.
- ◆ PRANTL, JOCHEN, *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- ◆ RAMSBOTHAM, OLIVER, TOM WOODHOUSE Y HUGO MIALL, *Contemporary Conflict Resolution, The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, Reino Unido, Polity, 2005.

- ◆ ROTBERG, ROBERT, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation, 2003.
- ◆ SCHLESINGER, STEPHEN C., *Act of Creation, The Founding of the United Nations: A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*, Cambridge, Massachusetts, Westview Press, 2004.
- ◆ SCHNABEL, ALBRECHT Y RAMESH THAKUR (eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokio, United Nations University Press, 2000.
- ◆ SIDHU, WAHEGURU PAL SINGH Y RAMESH THAKUR, *The Iraq Crisis And World Order: Structural, Institutional, And Normative Challenges*, Tokio, United Nations University, 2006.
- ◆ STEDMAN, STEPHEN, *et al.*, *Ending Civil Wars, The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2002.
- ◆ SUTTERLIN, JAMES, *The United Nations and the Maintenance of International Security, a Challenge to be met*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003.
- ◆ TICKNER, ARLENE (comp.), *Sistema Interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias futuras*, Bogotá, CEI-Ediciones Uniandes-OEA, 2000.
- ◆ TRAUB, JAMES, *The Best Intentions, Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2006.
- ◆ URQUHART, BRIAN, *Dag Hammarskjöld*, Nueva York, Norton, 1994.
- ◆ WALTZ, KENNETH, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954.

- ◆ WHITFIELD, TERESA, *Paying the Price, Ignacio Ellacuría and the Murdered Jesuits of El Salvador*, Filadelfia, Temple University Press, 1994.
- ◆ -----, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 2007.
- ◆ WILLIAMS, DAVID A. (ed.), *Case Studies in Policy Making & Implementation*, Newport, Rhode Island, Naval War College, 2002.
- ◆ VEGA, GUSTAVO (coord.), *Bernardo Sepúlveda, Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007.

ARTÍCULOS

- ◆ BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, “La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 34, 1992.
- ◆ -----, “Negociaciones de Paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo”, en *Afers Internacionals*, núm. 28, 1995.
- ◆ BURGERMAN, SUSAN D., “Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala”, en *Latin American Perspectives*, vol. 27, 2000.
- ◆ BUSS, TERRY F., *Why Foreign Aid to Haiti Failed*, Washington, DC, National Academy of Public Administration, Working Paper, 2006.
- ◆ DE SOTO, ÁLVARO Y GRACIANA DEL CASTILLO, “Obstacles to Peacebuilding”, *Foreign Policy*, vol. 94, 1994, pp. 69-83.
- ◆ KIRKPATRICK, JEAN, “US Security and Latin America”, en *Commentary*, vol. 71, 1981.
- ◆ KUMAR, CHETAN, *Building peace in Haiti*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

- ◆ MAGUIRE, ROBERT, *et al.*, *Haiti Held Hostage: International Responses to the Quest for Nationhood, 1986-1996*, Providence, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper, #23, 1996.
- ◆ -----, “US Policy Toward Haiti: Engagement or Estrangement?” *Haiti Papers*, núm. 8, Washington DC, Trinity College, 2003.
- ◆ MALONE, DAVID Y SEBASTIAN VON EINSIEDEL, “Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible”, en *International Relations*, vol. 20, núm. 2, pp. 153-174.
- ◆ MONTGOMERY, TOMMIE SUE, “Getting to Peace in El Salvador: The roles of the UN Secretariat and ONUSAL”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, 1995.
- ◆ MORLEY, MORRIS Y CHRIS MCGILLION, “Disobedient Generals and the Politics of Redemocratization: The Clinton Administration and Haiti”, en *Political Science Quarterly*, vol. 112, núm. 3.
- ◆ PARIS, ROLAND, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, en *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997.
- ◆ SOTOMAYOR, ARTURO, “Latin America’s Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective”, 2005, mimeo.
- ◆ TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, “Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE), Madrid. [Documento de trabajo].
- ◆ URQUHART, BRIAN, “The Next Secretary-General: How to Fill a Job With No Description”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 5.

- ◆ WHITFIELD, TERESA, *A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict*, Nueva York, Center on International Cooperation, Occasional Paper, 2005.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

- ◆ ANNAN, KOFI, “Haiti: This time we must get it right”, *Wall Street Journal*, 16 de marzo de 2004.
- ◆ ARRIA, DIEGO, “Haiti, the Black Bosnia”, *Los Angeles Times*, 27 de mayo de 1994.
- ◆ BENDER, BRYAN, “Security Council OK’s Peacekeeping”, *Boston Globe*, 1° de marzo de 2004, p. A.1.
- ◆ DUDLEY, STEVEN, “US hints Aristide may have to resign”, *Boston Globe*, 27 de febrero de 2004, p. A.1.
- ◆ FARLEY, MAGGIE, “Haitian’s Plea for International Help Draws a Muted Response; The primer minister warns that the government could fall, but the UN, US and France are reluctant to intervene militarily”, *Los Angeles Times*, 18 de febrero de 2004, p. A.3.
- ◆ GREEN, ROSARIO, “Haití”, *El Universal*, 16 de febrero de 2006.
- ◆ MARQUIS, CHRISTOPHER, “France Seeks UN Force in Haiti And the Resignation of Aristide”, *The New York Times*, 26 de febrero de 2004, p. A.1.
- ◆ -----, “UN Struggles to Find Troops to Police Haiti”, *The New York Times*, 30 de abril de 2004, p. A. 10.
- ◆ REGNAULT, CHANTAL Y CAROL J. WILLIAMS, “Préval Seems to Discourage Aristide’s Return to Haiti; The president-elect says the exiled leader

should note that charges have been filed against him”, *Los Angeles Times*, 23 de febrero de 2006, p. A.8.

- ◆ SERCHUK, VANCE, “The Good Fight”, *The New York Times*, Jueves 13 de septiembre de 2005.
- ◆ SLEVIN, PETER, “US Assembles Peacekeeping Coalition in Haiti; Aristide Says American Troops Ousted Him Against His Will”, *The Washington Post*, 2 de marzo de 2004, p. A. 12.
- ◆ THOMPSON, GINGER, “Haitians Dance for Joy as Préval Is Declared Winner”, *The New York Times*, 17 de febrero de 2006, p. A.10.
- ◆ WEINER, TIM, “US Begins Transfer of a Shaky Haiti to UN Hands”, *The New York Times*, 2 de junio de 2004, p. A. 3.
- ◆ WILLIAMS, CAROL J., “Aristide Appeals to World for Aid; Haitian leader warns of a tide of refugees. Rivals reject a power-sharing deal pushed by the US”, *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 2004, p. A.1.
- ◆ -----, “UN Chief in Haiti Found Dead; The Brazilian general in charge of the peacekeeping force was killed by an apparently self-inflicted gunshot wound, officials say”, *Los Angeles Times*, 8 de enero de 2006, p. A.3.
- ◆ “Haiti: Annan Proposes 8,300-Member Force”, *The New York Times*, 21 de abril de 2004, p. A. 6.
- ◆ “Crisis in Haiti”, *The Washington Post*, 11 de febrero de 2004, p. A.30.

PONENCIAS

- ◆ LEGLER, THOMAS, *Putting Out the Fire? Ten Lessons from International Efforts to Facilitate Democratic Dialogue In the Americas*, Ponencia presentada

en la 48° convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 1° de marzo de 2007.

- ◆ SOTOMAYOR, ARTURO, “Why States Participate in UN Peace Missions while others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”, Ponencia presentada en la 48° convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 3 de marzo de 2007.
- ◆ VASSOLER, IVANI, *A Self-Centered or an Altruistic International Conflict Mediator: The Determinants of Brazil’s Decision to Participate in the United Nations Peacekeeping Mission in Haiti*, Ponencia presentada en la 48° convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 2 de marzo de 2007.
- ◆ WADE, CHRISTINE J., *El Salvador Revisited: Lessons Learned in Building Sustainable Peace*, Ponencia presentada en la 48° convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, Illinois, 1° de marzo de 2007.

DISCURSOS

- ◆ ANNAN, KOFI, Discurso pronunciado el día de la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, 20 de diciembre de 2005.
- ◆ GUANGYA, WANG, Representante permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas, Explicación de voto, 15 de febrero de 2007.
- ◆ REAGAN, RONALD, “Strategic importance of El Salvador and Central America”, Discurso pronunciado ante la Asociación Nacional de Manufactureros,

Washington, D.C., 10 de Marzo de 1983, United States Department of State Bureau of Public Affairs.

- ◆ SACA, ELÍAS ANTONIO, discurso pronunciado por el presidente salvadoreño en la celebración del XV aniversario de los acuerdos de paz, 16 de enero de 2007.

DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- ◆ Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, [S/1999/1257].
- ◆ Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, [A/55/305, S/2000/809].
- ◆ Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, Informe del Secretario General, [A/52/871, S/1998/318].
- ◆ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, [A/59/565].
- ◆ Un concepto más amplio de la libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, [A/59/2005].
- ◆ Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, [A/RES/60/1].

PROYECTO DE HISTORIA ORAL YALE-NACIONES UNIDAS

Disponible en las Bibliotecas Sterling de la Universidad de Yale y Dag Hammarskjöld de la Organización de las Naciones Unidas.

- ◆ ANTONINI, BLANCA, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 30 de julio de 1997.
- ◆ ARONSON, BERNARD, entrevista realizada por Jean Krasno, Washington, DC, 9 de octubre de 1997.
- ◆ ARRIA, DIEGO, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 5 de septiembre de 1997.
- ◆ CRISTIANI, ALFREDO, entrevista realizada por James Sutterlin, San Salvador, El Salvador, 25 de julio de 1997.
- ◆ DE SOTO, ÁLVARO, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 9 de abril de 1996.
- ◆ GOULDING, MARRACK, entrevista realizada por James Sutterlin, Oxford, Reino Unido, 30 de Junio de 1998.
- ◆ HANDAL, SHAFIK, entrevista realizada por Jean Krasno, San Salvador, El Salvador, 19 de junio de 1997.
- ◆ MONTAÑO, JORGE, entrevista realizada por Jean Krasno, Ciudad de México, México, 1° de octubre de 1999.
- ◆ RANGEL, BEATRICE, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 16 de septiembre de 1997.
- ◆ TELLO, MANUEL Y GUSTAVO ALBÍN, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 6 de agosto de 1997
- ◆ VENDRELL, FRANCESCO, entrevista realizada por Jean Krasno, Nueva York, Nueva York, 18 de abril de 1996.
- ◆ WATSON, ALEXANDER, entrevista realizada por Jean Krasno, Alexandria, VA, 10 de octubre de 1997.

ENTREVISTAS

- ◆ ARRIA, DIEGO, Nueva York, Nueva York, 22 de febrero de 2007.
- ◆ BOCHECIAMPE, ELSA, comunicación vía correo electrónico, 9 de abril de 2007.
- ◆ MONTAÑO, JORGE, Ciudad de México, México, 8 de agosto de 2006.
- ◆ RANGEL, BEATRICE, Miami, Florida, 29 de mayo de 2007.
- ◆ SEPÚLVEDA, JUAN PEDRO, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007.
- ◆ VALDÉS, JUAN GABRIEL, comunicación vía correo electrónico, 5 de marzo de 2007.
- ◆ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (A)
- ◆ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 23 de febrero de 2007. (B)
- ◆ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (A)
- ◆ Entrevista confidencial, Nueva York, Nueva York, 10 de mayo de 2007. (B)

FUENTES ELECTRÓNICAS

- ◆ Página electrónica de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/> [13 de mayo de 2007].

ANEXO 1

EL SALVADOR, CRONOLOGÍA

Fecha	Acontecimiento
1987	
7 de agosto	“Procedimiento para el establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica” (Esquipulas II)
1989	
septiembre/octubre	Negociaciones entre el gobierno y el FMLN, la ONU participa como observadora
11 de noviembre	“La ofensiva”, asesinato de los sacerdotes Jesuitas y toma del hotel Sheraton
2 de diciembre	Reunión de las superpotencias en Malta en donde se decidió atenuar la crisis en Centroamérica
6 de diciembre	Pláticas secretas entre de Soto y el FMLN en Canadá
8 de diciembre	Los presidentes de Centroamérica anuncian las nuevas funciones de las Naciones Unidas en la región Después de la reanudación de las hostilidades en El Salvador, el Consejo de Seguridad expresa su preocupación por la situación en Centroamérica
12 de diciembre	El FMLN cesa las hostilidades
1990	
23 de enero	El FMLN solicita la participación del Secretario General
31 de enero	El presidente Cristiani solicita la participación del Secretario General
11 de febrero	Visita a El Salvador del grupo especial sobre El Salvador del Congreso estadounidense
febrero-marzo	Álvaro de Soto negocia con las partes en conflicto en México y El Salvador
4 de abril	Acuerdo de Ginebra
16-21 de mayo	Ronda de negociaciones en Caracas, Venezuela
19-25 de junio	Ronda de negociaciones en Oaxtepec, México
26 de julio	Después de negociaciones en Costa Rica se alcanza el Acuerdo de San José
17-22 de agosto	Negociaciones en Costa Rica
13-18 de septiembre	Negociaciones en San José, Costa Rica
28-31 de octubre	Ciudad de México
5 de noviembre	El Congreso estadounidense aprueba la reducción del apoyo militar a El Salvador en 50%
1991	
1° de enero	Se abre una oficina preparatoria en El Salvador
3-5 de enero	Negociaciones en México
1-2 de febrero	Negociaciones en México
19-20 de febrero	Negociaciones en Costa Rica
21 de marzo	Negociaciones en Ciudad de México
marzo	Elecciones en El Salvador, el Secretario General rechaza

	observarlas
4-27 de abril	Tres semanas de negociaciones intensas en la Ciudad de México
30 de abril	El Congreso salvadoreño aprueba las reformas negociadas en México
14-17 de mayo	Negociaciones en México
20 de mayo	El Consejo de Seguridad autoriza la creación de ONUSAL con el mandato de verificar el Acuerdo de San José
25 de mayo-2 de junio	Negociaciones en Caracas, Venezuela
16-22 de junio	Negociaciones en Querétaro, México
Julio	Se instaura formalmente el Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Guadalajara, México
9-11 de julio	Negociaciones en la Ciudad de México
26 julio	ONUSAL se inaugura oficialmente
16-25 de septiembre	Primera ronda de negociaciones en la ONU, el presidente Cristiani visita Nueva York. Acuerdo de Nueva York.
octubre-noviembre	Las reuniones se reanudan en México
10-31 de diciembre	Negociaciones en la sede de las Naciones Unidas
31 de diciembre	Acta de Nueva York
1992	
2-13 de enero	Acta de Nueva York II
14 de enero	La resolución 729 del Consejo de Seguridad fortalece a ONUSAL
16 de enero	Acuerdo de Paz de Chapultepec
agosto	Primera visita de la sección electoral a El Salvador
1993	
marzo	Se publica el informe de la Comisión de la Verdad
mayo	Descubrimiento de las armas del FMLN
1994	
marzo	Elecciones
1995	
abril	Se retira ONUSAL y se crea MINUSAL

ANEXO 2

PARTICIPANTES EN EL PROCESO DE PAZ DE EL SALVADOR

Gobierno

Alfredo Cristiani	Presidente de El Salvador
Armando Calderón Sol	Alcalde de San Salvador
David Escobar Galindo	Negociador por el gobierno de El Salvador

FMLN

Joaquín Villalobos	Jefe de la Guerrilla
Shafik Handal	Vocero
Ana Guadalupe Martínez	Miembro del FMLN
Salvador Samayoa	Miembro del FMLN

Secretariado de la ONU

Javier Pérez de Cuéllar	Secretario General
Marrack Goulding	Subsecretario de Asuntos Políticos Especiales
Álvaro de Soto	Representante especial del Secretario General
Francesco Vendrell	Representante especial Adjunto del Secretario General
Blanca Antonini	Asistente del Enviado Especial
Pedro Nikken	Miembro del equipo negociador de las Naciones Unidas

Grupo de Amigos

México

Carlos Salinas de Gortari	Presidente de México
Jorge Montaña	Representante permanente ante la ONU

Venezuela

Carlos Andrés Pérez	Presidente de Venezuela
Diego Arria	Representante permanente ante la ONU
Beatrice Rangel	Jefa de Gabinete del Presidente

España

Felipe González	Presidente de España
Juan Luis Yañez	Representante permanente ante la ONU

Colombia

César Gaviria	Presidente de Colombia
Fernando Cepeda	Representante permanente ante la ONU

Estados Unidos

George W. H. Bush	Presidente de Estados Unidos
James Baker	Secretario de Estado
Bernard Aronson	Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos
Thomas Pickering	Representante permanente ante la ONU
Alexander Watson	Representante permanente alterno ante la ONU

ANEXO 3

HAITÍ, CRONOLOGÍA

Fecha	Acontecimiento
1986	
7 de febrero	Jean Claude Duvalier sale exiliado de Haití Inicio del gobierno de Henri Namphy
junio	Visita de Javier Pérez de Cuéllar a Haití
1990	
13 de marzo	Golpe de Estado llevado a cabo por Herard Abraham lleva a Ertha Pascal-Trouillot a la presidencia
15 de marzo	Solicitud al Secretario General de la ONU asistencia técnica para las elecciones
10 de octubre	Creación de ONUVEH
16 de diciembre	Elecciones que gana Jean Bertrand Aristide con el 67% de los votos
1991	
enero	Intento de golpe de Estado contra Pascal-Trouillot
7 de febrero	Aristide asume la presidencia
27 de septiembre	Regreso de la AG de la ONU
29-30 de septiembre	Golpe de Estado contra Aristide dirigido por Raoul Cedras
2-3 de octubre	Reunión <i>ad hoc</i> de cancilleres de la OEA para tomar medidas en el marco de la Declaración de Santiago
3 de octubre	Aristide habla en el CS de la ONU La AG incluyó en su agenda el tema de Haití
8 de octubre	La OEA impone un embargo sobre Haití
11 de octubre	La AG de la ONU adopta una resolución solicitando apoyo de los Estados Miembros en las sanciones impuestas por la OEA
1992	
mayo	Por primera vez se habla en la OEA de la crisis de los balseros
3 de junio	Aristide le envía una carta al SG de la ONU, Boutros-Ghali, para que ayude a la OEA a restaurarlo
10 de julio	La OEA responde al SG de la ONU señalando que la gravedad de la crisis en Haití amerita acciones conjuntas de ambas organizaciones
16-17 de julio	Primera reunión del Grupo de Amigos del Secretario General para Haití
23 de julio	Segunda reunión del Grupo de Amigos
24 de noviembre	La AG de la ONU condena la situación de los derechos humanos en Haití y le solicita al SG que, con la ayuda de la OEA, solucione la crisis de Haití
11 de diciembre	Boutros-Ghali nombra a Dante Caputo su enviado especial para Haití
13 de diciembre	En una reunión <i>ad hoc</i> de la OEA se aprueba que el Consejo de Seguridad de la ONU tome el tema de Haití

1993	
13 de enero	Aristide solicita el envío de una misión de verificación de derechos humanos
9 de febrero	Se despliega MICIVIH
15 de marzo	El Departamento de Estado de Estados Unidos nombra a Lawrence Pezzullo como su asesor en el tema de Haití
16 de marzo	Reunión del presidente Clinton con el presidente Aristide
6 de junio	La OEA llama a la aplicación universal de las sanciones
7 de junio	El Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas, Fritz Longchamp, le pide al presidente del Consejo de Seguridad que haga obligatorias y universales las sanciones
16 de junio	El Consejo de Seguridad aprueba el embargo sobre Haití en su resolución 841
21 de junio	Cedras acepta negociar con Aristide
27 de junio	Inician las negociaciones en <i>Governors Island</i>
3 de julio	Se firma el acuerdo de <i>Governors Island</i>
27 de agosto	El Consejo de Seguridad de la ONU suspende las sanciones contra Haití
11 de octubre	Incidente del <i>Harlan County</i>
13 de octubre	El Consejo de Seguridad vuelve a imponer sanciones sobre Haití
16 de octubre	El Consejo de Seguridad impone un bloqueo naval sobre Haití
1994	
6 de mayo	Se imponen más sanciones sobre Haití
11 de julio	El gobierno <i>de facto</i> de Haití expulsa a MICIVIH
31 de julio	El Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza contra Haití
agosto	Estados Unidos reúne a países interesados en participar en la fuerza multinacional
15 de septiembre	El presidente Clinton señala a los militares haitianos que una intervención estadounidense es inminente
18 de septiembre	James Carter alcanza un acuerdo con los militares haitianos quienes renuncian antes de que la fuerza multinacional llegue a Haití
19 de septiembre	La fuerza multinacional entra en Haití
15 de octubre	Aristide regresa a Haití
1995	
31 de marzo	La fuerza multinacional le entrega el control internacional de Haití a UNMIH
1996	
31 de mayo	Fin de UNMIH
28 de junio	UNSMIH
1997	
31 de julio	Fin de UNSMIH
30 de julio	UNTMIH
noviembre	Fin de UNTMIH
30 de noviembre	MIPONUH
2000	
marzo	Fin de MIPONUH

ANEXO 4

PARTICIPANTES EN LOS INTENTOS DE ESTABILIZACIÓN DE HAITÍ

Gobierno

Jean Bertrand Aristide	Presidente de Haití
Robert Malval	Primer Ministro (designado en <i>Governors Island</i>)
Fritz Longchamp	Representante permanente ante la ONU

Junta Militar

Raoul Cedras	Líder del golpe contra Aristide
--------------	---------------------------------

Secretariado de la ONU

Boutros Boutros-Ghali	Secretario General
Marrack Goulding	Subsecretario de Asuntos Políticos Especiales
Dante Caputo	Representante especial del Secretario General, ONU/OEA
Alejandro Despouy	Asistente del Representante especial
Francesco Vendrell	Representante especial Adjunto del Secretario General

Grupo de Amigos

Venezuela

Carlos Andrés Pérez	Presidente de Venezuela
Diego Arria	Representante permanente ante la ONU
Beatrice Rangel	Jefa de Gabinete del Presidente
Elsa Boccheciampe	Embajadora en Haití

Francia

François Mitterrand	Presidente de Francia
Hervé Ladsous	Representante permanente alterno ante la ONU
Raphael Dufour	Embajador en Haití

Canadá

Martin Brian Mulroney	Primer Ministro de Canadá
Louise Fréchette	Representante permanente ante la ONU
David Malone	Representante permanente alterno

Estados Unidos

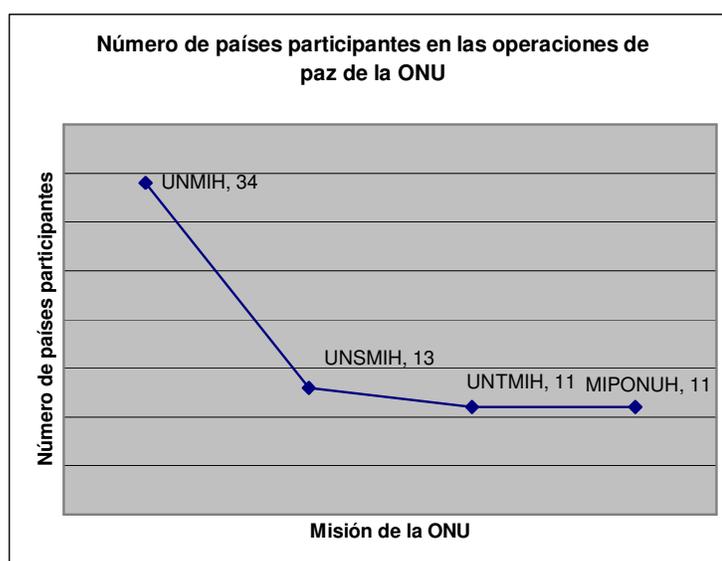
William J. Clinton	Presidente de Estados Unidos
Warren Christopher	Secretario de Estado
Lawrence Pezzullo	Asesor del Departamento de Estado sobre Haití
Madeleine Albright	Representante permanente ante la ONU
Ned Walker	Representante permanente alterno ante la ONU
Alvin Adams	Embajador en Puerto Príncipe

ANEXO 5

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA ESTABILIZACIÓN DE HAITÍ

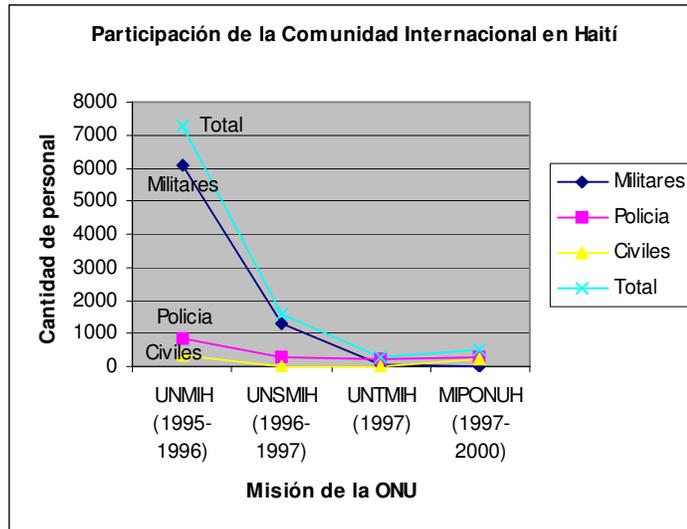
Países contribuyentes de tropas y policía

MISIÓN	PAÍSES CONTRIBUYENTES
UNMIH (34)	Argelia, Antigua y Barbuda, Argentina, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Canadá, Djibouti, Francia, Guatemala, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, India, Irlanda, Jamaica, Jordania, Mali, Nepal, Holanda, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Federación de Rusia, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez y Estados Unidos
UNSMIH (13)	Argelia, Bangladesh, Benin, Canadá, Djibouti, Francia, India, Mali, Pakistán, Federación de Rusia, Togo, Trinidad y Tobago y Estados Unidos
UNTMIH (11)	Argentina, Benin, Canadá, Francia, India, Mali, Níger, Senegal, Togo, Túnez y Estados Unidos
MIPONUH (11)	Argentina, Benin, Canadá, Francia, India, Mali, Níger, Senegal, Togo, Túnez y Estados Unidos



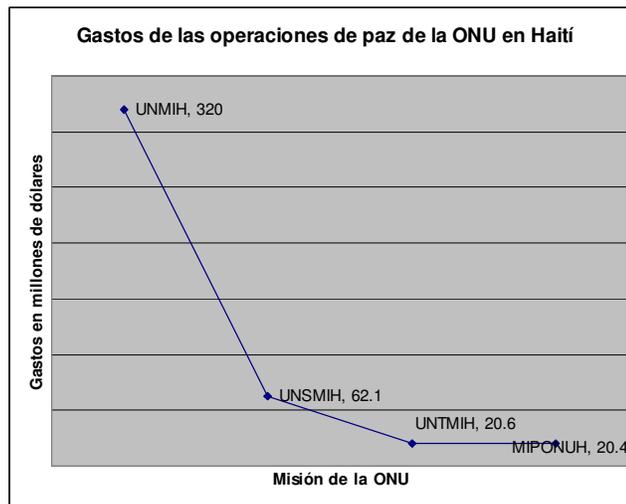
Cifras sobre el despliegue de militares, policía y personal civil

OPERACIÓN	MILITARES	POLICÍA	CIVILES	TOTAL
UNMIH	6,065	847	358	7,270
UNSMIH	1,297	291	ND	1,588
UNTMIH	50	250	ND	300
MIPONUH	0	300	222	522



Gastos en millones de dólares

OPERACIÓN	GASTOS
UNMIH	320
UNSMIH	62.1
UNTMIH	20.6
MIPONUH	20.4



Fuente: Página electrónica del Departamento de OMP

ANEXO 6

FOTOGRAFÍA DE LA FIRMA DEL ACTA DE NUEVA YORK (1° DE ENERO DE 1992)



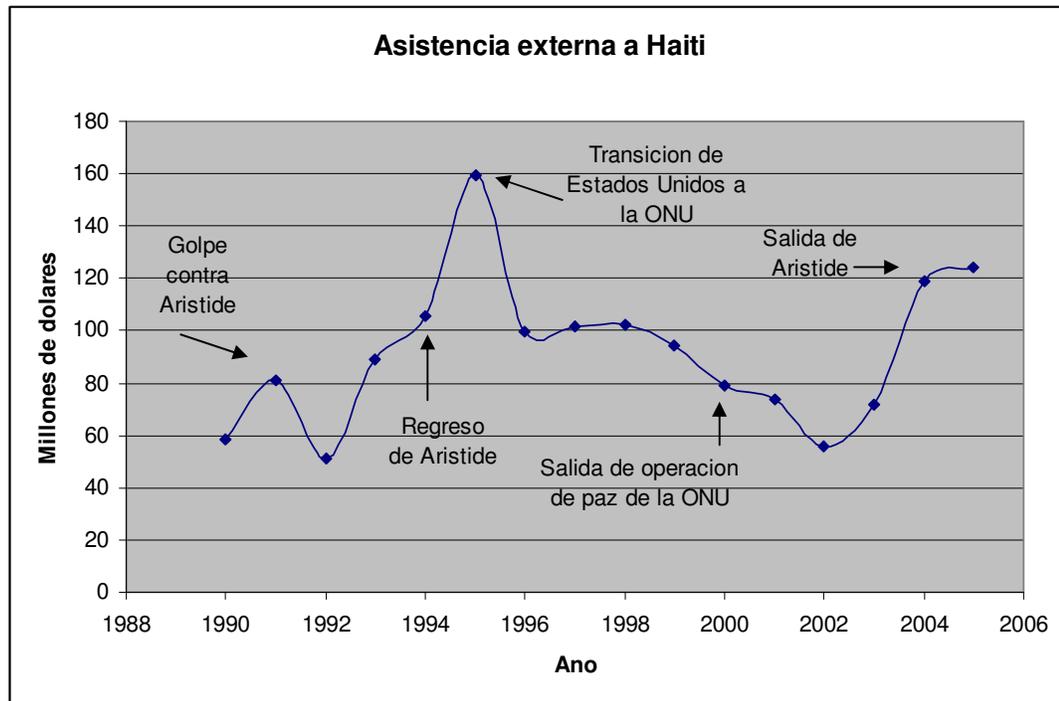
Fila de atrás de izquierda a derecha: Armando Calderón Sol (Alcalde de San Salvador), Embajador Juan Luis Yañez (España), Embajador Jorge Montaña (México), Embajador Diego Arria (Venezuela), Embajador Fernando Cepeda (Colombia).

Fila delantera de izquierda a derecha: General Mauricio Vargas (gobierno salvadoreño), Oscar Santamaría (gobierno salvadoreño), Dr. Eduardo Torres (gobierno salvadoreño), Álvaro de Soto, Javier Pérez de Cuéllar, Pedro Nikken, Eduardo Sancho (FMLN) y Francisco Jovel (FMLN).

* En esta fotografía hay dos ausencias que se deben señalar: la primera es la de cualquier miembro de la delegación estadounidense ante las Naciones Unidas y la segunda es la de Marrack Goulding.

ANEXO 7

ASISTENCIA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS A HAITÍ



Fuente: Terry F. Buss, *Why Foreign Aid to Haiti Failed*, Washington, DC, National Academy of Public Administration, Working Paper, 2006.

Las tendencias marcadas en la gráfica muestran claramente la importancia que Haití ha tenido para Estados Unidos. La ayuda disminuyó después del golpe contra el presidente Aristide en 1991, pero se observa cómo para 1993 ya había aumentado a niveles superiores a los anteriores al golpe. Hay un aumento sustantivo de 1994, año en que regresó Aristide, a 1995, año en el que Estados Unidos abandona Haití y le pasa el proceso a las Naciones Unidas. De ese año en adelante vemos una tendencia decreciente que alcanza su punto más bajo en 2002 para volver a crecer en 2003. El salto a un incremento de la ayuda se dio en 2004, año en que salió Aristide y pareciera que la ayuda se ha mantenido en el mismo nivel desde entonces, marcando la importancia de la isla caribeña para Estados Unidos.

ANEXO 8

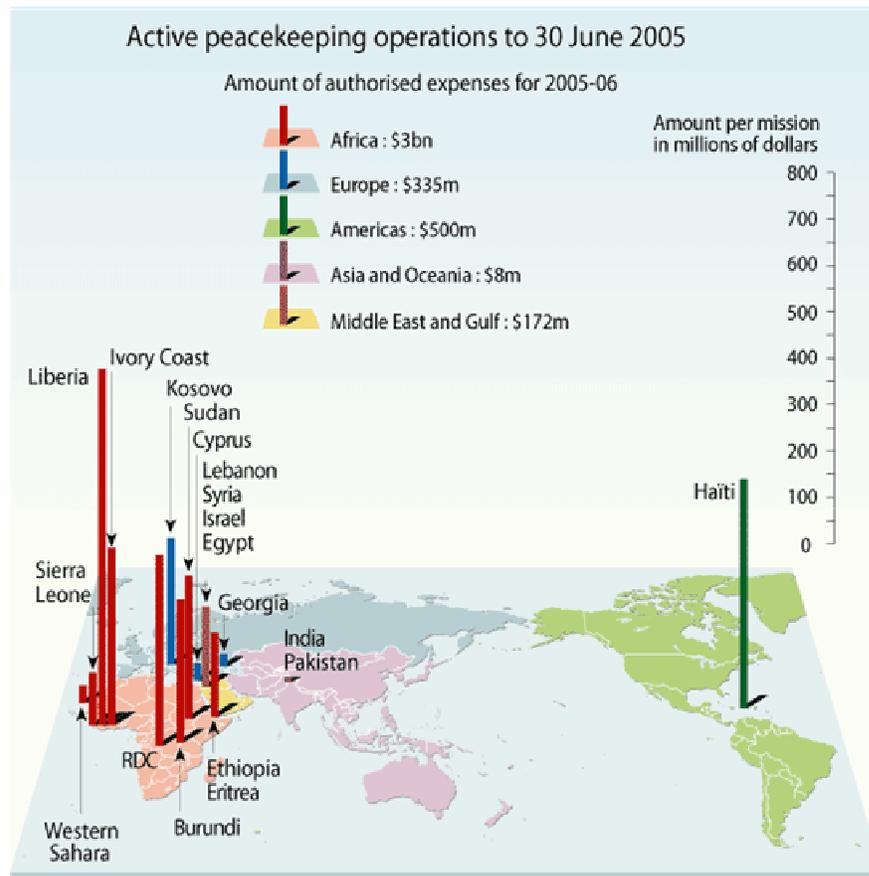
CONTRIBUCIÓN DE TROPAS Y POLICÍA A LA MINUSTAH POR PAÍS

País contribuyente	Tropas	Policía	Total
Brasil	1,212	4	1,216
Uruguay	1,141	7	1,148
Jordania	759	292	1,051
Sri Lanka	961	-	961
Nepal	757	130	887
Argentina	559	4	563
Chile	502	12	514
Pakistán	1	248	249
Bolivia	218	-	218
Perú	210	-	210
Filipinas	157	42	199
Nigeria	-	133	133
Senegal	-	133	133
China	-	130	130
Burkina Faso	-	87	87
Guatemala	84	-	84
Francia	2	76	78
Canadá	4	65	69
Ecuador	67	-	67
Guinea	-	65	65
Estados Unidos	3	48	51
España	-	42	42
Camerún	-	37	37
Níger	-	29	29
Mali	-	25	25
Chad	-	20	20
Turquía	-	10	10
Zambia	-	9	9
Rusia	-	8	8
Benin	-	7	7
Egipto	-	7	7
Togo	-	5	5
Rumania	-	4	4
El Salvador	-	4	4
Bosnia-Herzegovina	-	3	3
Paraguay	3	-	3
Vanuatu	-	3	3
Yemen	-	3	3
Mauritius	-	2	2
Sierra Leona	-	2	2
Colombia	-	2	2
Croacia	1	-	1
Granada	-	1	1
Madagascar	-	1	1
Marruecos	1	-	1
Total	6,642	1,700	8,342

Fuente: Ian Johnstone, *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, p. 216.

ANEXO 9

GASTOS AUTORIZADOS PARA LAS MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 2005



Este mapa es muy ilustrativo de la importancia que tiene Haití en la comunidad internacional, pues de todas las misiones desplegadas la que tiene más recursos después de Liberia es Haití.