

Serie

Documentos de Trabajo

**La acción de la comunidad internacional en el
emergente sistema mundial y sus derivaciones: el
caso de Haití**

Lilia Ferro Clérico

Documento de Trabajo N° 22
1995



***Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria***

La acción de la comunidad internacional
en el emergente sistema mundial y sus derivaciones:
El caso de Haití*

Lilia Ferro Clérico**

Introducción

El 30 de setiembre de 1991 un golpe de Estado en Haití acabó con siete meses de gobierno democráticamente elegido en ese país por primera vez desde su independencia en 1804. El 15 de octubre de 1994 el presidente electo en esa oportunidad, Jean-Bertrand Aristide, retorna de su exilio y reasume el poder como consecuencia de una acción internacional que puede también calificarse como la primera que obtiene el resultado de devolver el poder a un gobierno depuesto por la fuerza.

Este brevísimo período de tres años en la historia de un país y la intervención de la comunidad internacional en el mismo, hace surgir, sin embargo, varias cuestiones relativas tanto a los actores internacionales como al Derecho Internacional que ha tenido su evolución durante la guerra fría cuyo estudio se hace necesario a efectos de contribuir a la caracterización del emergente sistema internacional del período pos enfrentamiento bipolar.

Aunque atemperada por una creciente interdependencia global, la confrontación ideológica que caracterizó a las relaciones internacionales de la guerra fría proveyó la lógica subyacente de las políticas exteriores de las grandes potencias y permeó el desarrollo de las organizaciones internacionales que surgieron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La definición de los conflictos internacionales y de los internos que de esa manera teórica o prácticamente se internacionalizaban, se inscribía invariablemente en los parámetros de esa lógica lo que en definitiva hacía a una cierta simplicidad analítica en la medida en que las consideraciones de carácter geoestratégico y geopolítico eran determinantes y contribuían a la predictibilidad de las decisiones de los principales actores internacionales.

*Este trabajo se inserta en el marco de un proyecto sobre la evolución del sistema internacional coordinado por el Prof. Lincoln Bizzozero.

**La Dra. Lilia Ferro Clérico es integrante del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales

Caído el socialismo de Estado y producido el desmembramiento de la Unión Soviética, el mundo confronta su reordenamiento de cara a una serie de problemas o bien nuevos y distintos de los que caracterizaron ese período o bien recurrentes o existentes con anterioridad pero que adquieren ahora una nueva dimensión en tanto no se pueden ya inscribir en la lógica antes prevalente.

La amenaza a la paz a través de un conflicto armado internacional cedió el lugar de preocupación en la opinión pública mundial ante problemas como el hambre, el genocidio, los conflictos étnicos y la violación sistemática de los derechos humanos. Conflictos tales como los de Bosnia-Herzegovina, Somalia, Ruanda y Haití y la respuesta internacional que generan son ejemplos de esta nueva realidad, dejando cada uno de manifiesto en su especificidad algunas de las aristas que permiten ir pautando el actual sistema internacional y las modalidades de solución a la nueva problemática mundial.

El objeto de este trabajo es así tomar la evolución del golpe de Estado en Haití y la acción internacional a que dio lugar como un estudio de caso en la medida en que los impulsos y las respuestas tanto internas al país como internacionales se determinaron y condicionaron mutuamente dejando de manifiesto diversos aspectos que nos llevan a un cuestionamiento de la capacidad de las actuales instituciones internacionales--en este caso la OEA y la ONU--para responder a uno de los problemas que históricamente han aquejado a América Latina: la usurpación del poder y el quiebre institucional. Haremos un planteamiento sistematizado de las cuestiones que surgen de ese estudio, tales como la legitimidad de la acción internacional, la adecuación institucional de la actual organización mundial, la de sus objetivos y de sus medios para insertarse y contribuir a la definición del nuevo sistema internacional. La especificidad de la crisis haitiana hace particularmente necesaria asimismo la discusión del rol de Estados Unidos en la respuesta internacional como elemento definitorio y una cuestión más que contribuye al análisis de la caracterización del emergente sistema internacional y las relaciones de poder dentro del mismo.

I) El golpe de Estado en Haití

En el contexto de un sistema internacional que aún no había logrado una definición que lo adecuara a los cambios producidos por la caída del socialismo de Estado y el consecuente desmembramiento de la Unión Soviética pero en el que despuntaba la acción colectiva como la respuesta a los conflictos que se planteaban en lo que dio en denominarse el "nuevo orden mundial" se produce el golpe de Estado en Haití.

En el mes de diciembre de 1990 se habían llevado a cabo las primeras elecciones libres de la historia de ese país en las que

Jean-Bertrand Aristide, un cura Salesiano precursor de la teología de la liberación al frente del movimiento Lavalas, obtuvo la presidencia con el 67% del voto popular, asumiendo el 7 de febrero de 1991.

En un país en el que el 1% de la población retiene el 44% del PBI y en el que el índice de desempleo es del 75%, el programa de gobierno del Presidente Aristide incluía planes de educación y salud, la reconstrucción vial y de infraestructura, la reactivación de la agricultura con especial atención a las regiones más afectadas por la destrucción ecológica que afecta a todo el país y el impulso de la pequeña empresa, así como la reforma del ejército para constituirlo en uno profesional y especialmente apolítico. En sus escasos siete meses en el gobierno, muy poco fue lo que Aristide pudo concretar de esas metas. Sin embargo, su sola propuesta significó un desafío a la élite de poder económico y militar, desafío que se hace intolerable para estos últimos con la creación del Servicio de Seguridad Presidencial (SSP) separado del ejército.

El 2 de julio de 1991, el presidente designó al General Raoul Cedras, quien presidiera en 1990 el Comité de Coordinación para la Seguridad de las Actividades Electorales (CCSAE) bajo cuya coordinación se organizaron las elecciones que llevaron a Aristide al poder, como comandante en jefe interino del ejército. Sin embargo, no pide la necesaria confirmación de su nombramiento al Senado lo que hace que la afrenta personal se adicione así a la amenaza que significa el programa de gobierno de Aristide y al desafío institucional traducido en la creación del Servicio de Seguridad separado del ejército, para crear las condiciones que llevaron en última instancia al quebrantamiento de las incipientes instituciones democráticas.

Es así que Cedras el 30 de setiembre de 1991 encabeza el golpe de Estado contra Aristide y junto al coronel Michel Francois, jefe de la policía militar, y al general Philippe Biamby, jefe del ejército, instalado detrás de un número de gobiernos títeres lidera uno de los períodos de mayor represión durante el cual la ONU estima que ascendieron a 3.000 las víctimas mortales, a las que se sumaron raptos, violaciones, desapariciones y toda forma de tortura y violación de los derechos humanos tendientes a diezmar la oposición al régimen particularmente el movimiento Lavalas que había llevado al Presidente Aristide al poder.

Siendo el Vaticano el único Estado que reconoce expresamente al gobierno usurpador de Cedras, éste encuentra, sin embargo, los apoyos necesarios para comandar durante tres años la resistencia al retorno de Aristide a Haití. En lo interno, se acalla y desmiembra la oposición a través de la sangrienta represión ahora a cargo de los "attachés", sucesores de los "tonton macoutes" duvalieristas. En lo internacional, el régimen militar haitiano cuenta con el sustento proporcionado por un comercio de abastecimiento de droga

al mercado norteamericano y el contrabando procedente de su vecino, la República Dominicana, que minimiza los efectos de las sanciones económicas si no para la población, sí para la élite gobernante que buscaba al mismo tiempo toda forma de legitimarse en el poder.

Aún sin haber tenido éxito finalmente, la cúpula usurpadora de poder haitiana se resistió durante tres años a abandonarlo a pesar de ser ese el propósito de la comunidad internacional entera tras el cual puso todo el peso de su accionar, haciendo de la solución de la crisis en ese país el ejemplo altamente necesitado para revertir la imagen de ineffectividad e ineficacia que daba a través de sus intervenciones en Somalia y Bosnia-Herzegovina.

II) La respuesta internacional

La instancia de acción internacional tendiente a restablecer la institucionalidad en Haití producido el golpe de Estado tuvo como principales actores internacionales a la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y Estados Unidos. La OEA asumió la conducción de la respuesta internacional en lo que denominamos una primera etapa de la misma, quedando a cargo de una instancia de cooperación con la ONU y bajo su conducción una segunda etapa que culminó, a través de la participación definitiva de Estados Unidos, con la salida del país de la cúpula usurpadora del poder y el retorno del Presidente Aristide.

1. Primera etapa de mediación internacional a cargo de la OEA

Para el estudio de esta etapa de la respuesta internacional, a cargo de la OEA se hace necesario contextualizarla en el marco jurídico de la Organización con el fin de analizar su legalidad. A estos efectos, haremos en primer lugar una somera relación de las disposiciones de la Carta de la Organización de Estados Americanos que definen a la democracia como el sistema de gobierno elegido para los países del sistema interamericano, así como las destinadas a su promoción, defensa, fortalecimiento y consolidación. En segundo lugar, nos referiremos a las normas destinadas a proveer a los Estados miembros con los instrumentos necesarios para la consecución de esos fines y en tercer lugar, veremos las disposiciones que, en su conjunto, establecen tanto el ámbito de maniobrabilidad para la acción de la Organización, como sus límites.

1.a) El marco jurídico-institucional del accionar de la OEA

Entre las normas que definen a la democracia como el sistema de gobierno elegido para los países del sistema interamericano encontramos en el Preámbulo de la Carta las que establecen: "Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la

región..." y "Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". Por su parte en la enumeración de los propósitos esenciales de la OEA, a efectos de realizar los principios en que se funda y cumplir con sus obligaciones regionales, el Art. 2 dispone: "Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al derecho de no intervención". Finalmente, el Art. 3o. incluye entre los principios que se reafirman: "d) La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

De la normativa transcripta surge así que los países americanos hacen de la democracia representativa, la organización política de sus Estados miembros, y que ésta es condición indispensable para la paz y seguridad de la región, siendo uno de sus principios el de la promoción y consolidación del mismo.

Entre las normas que dotan a la Organización de instrumentos para actuar en supuestos en que se pueda ver afectada la paz y la seguridad de la región, el Art. 115 dispone: "El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados Miembros". Por su parte, en junio de 1991 en momentos en que en América Latina se vivía una etapa de restauración democrática sin precedentes por el número de países en que se daba simultáneamente ese proceso, la Asamblea General adoptó la Resolución base de todo su accionar en la crisis haitiana, estableciendo: "en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización", se instruye al Secretario General para "que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente...para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad-hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días".¹

Ante la interrupción del proceso político democrático en una República del Hemisferio y en tanto la democracia representativa ha sido establecida como condición indispensable para la paz y la seguridad de la región según se desprende de la normativa reseñada, el Secretario General procedió entonces a solicitar la convocatoria de la Reunión del Consejo Permanente en estricta observancia de las normas sustanciales que venimos de ver así como la de procedimiento citadas en último término.

Para completar el análisis de la normativa que gobernó las acciones de la OEA en el caso de Haití, debemos referirnos por último a los límites impuestos por la misma al accionar de la Organización que están dados por el Art. 2 arriba transcripto y como contenido medular del Art. 18 de la Carta en tanto plasma el principio de no intervención, principio de Derecho Internacional muy caro a América Latina estableciendo: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen." De la lectura de este artículo extraemos la ilegalidad de la intervención tanto unilateral como multilateral, directa o indirecta, no pudiendo alegarse ningún motivo que desvirtúe esa ilegalidad la que incluye no solamente la intervención armada sino cualquier otra forma de ingerencia.

Sin embargo, el Art. 22 de la Carta establece: "Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 18 y 20".

La interpretación armónica de estos dos artículos nos hace concluir: 1o. que el principio de no intervención tiene una limitación y que las medidas tomadas de acuerdo con los tratados vigentes no constituye violación del mismo, y 2o. que esas medidas deben ser adoptadas con el fin del mantenimiento de la paz y la seguridad de la región.

De esta manera se introduce en el sistema interamericano, tal como está planteado en la actualidad, la acción colectiva en acotación del principio de no intervención del que de acuerdo al Comité Jurídico Interamericano se distingue por varios elementos de los que destacamos: "1. La intervención es un acto ilícito porque ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo en los asuntos internos o externos de cualquier otro. La acción colectiva resulta del cumplimiento de Tratados libremente celebrados y aceptados por el Estado respectivo, en resguardo de sus intereses particulares, y de los generales de la comunidad internacional a que pertenece. 2. La intervención implica el desconocimiento de derechos fundamentales del Estado que la experimenta. La acción colectiva, por el contrario, tiende siempre a restaurar el derecho violado.... 5. La intervención significa también una actitud que excede la competencia del Estado que la realiza y, a su vez, invade jurisdicciones ajenas. La acción colectiva se ejerce dentro de los marcos de la competencia que los propios Estados asignan a la Organización internacional".²

Es así, entonces, que desde el inicio de la mediación

internacional en el caso de la crisis de institucionalidad haitiana, la OEA acciona para el cumplimiento de sus fines dentro del ámbito de sus competencias y mediante los instrumentos legales a su disposición y en la medida en que se contemplan los extremos del Art. 22 de la carta citado, su accionar se inscribe dentro de los parámetros de la acción colectiva, por ende no violatoria del principio de no intervención. De esto se desprende necesarimanete la legitimidad indiscutida en el ámbito regional que se le asignó desde el comienzo a las diversas medidas adoptadas por dicha intervención mediadora de la OEA.

1.b) La instancia mediadora

Esta primera etapa a cargo de la OEA comenzó con la solicitud del entonces Secretario General Embajador Baena Soares de una reunión del Consejo Permanente el que a su vez convocó a una Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que se realizó el 3 de octubre de 1991. El objetivo de la acción de la Organización, según surge de la Resolución que emanó esa reunión, fue exigir la plena vigencia del estado de derecho, del régimen constitucional y la inmediata restitución del Presidente Jean Bertrand Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad.³

Con el fin de alcanzar el del objetivo mencionado, la Resolución de la Reunión ad-hoc recomendó a los Estados miembros la adopción de diversas medidas tendientes a procurar "el aislamiento diplomático de quienes detentan de hecho el poder en Haití". Recomendó asimismo a todos los Estados que suspendieran sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda de cooperación técnica, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios. Decidiendo asimismo "Transmitir la presente resolución y exhortar a la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados a que tengan en cuenta el espíritu y sus objetivos".

Desde el inicio de la intervención de la organización regional, su propósito explícito es entonces el de restablecer el régimen constitucional en Haití, fin que no podía ser alcanzado de otra forma y como la propia Resolución establece que no fuera mediante la restitución del presidente legítimamente elegido por el pueblo haitiano, tomando diversas medidas tendientes a su logro.

En virtud de la ausenciade respuesta del régimen haitiano, la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó una nueva resolución en la que exhorta a los Estados miembros "3) a que en forma inmediata procedan al congelamiento de los activos del Estado haitiano y 4) apliquen un embargo comercial a Haití, salvo excepciones de carácter humanitario".⁴

Como resultado de la combinación de esas medidas sancionatorias al régimen de facto así como de la gestión mediadora que desarrolló la OEA paralelamente, se suscribieron en la sede de

la Organización, el 23 y 25 de febrero de 1992 los llamados Protocolos de Washington, documentos que contemplaban las medidas necesarias tendientes al doble propósito de solucionar la crisis política e institucional y reinstalar al Presidente constitucional en el ejercicio de su cargo. Con un accionar que se repite dos años más tarde en respuesta a los compromisos asumidos por los militares haitianos en los Acuerdos de la Isla del Gobernador, éstos no solamente incumplen lo acordado sino que realizan un intento de legitimarse en el poder, firmando conjuntamente con los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados un acuerdo Tripartito en la "Villa d'accueil" por el que formaban un gobierno de consenso y de salvación nacional.

Como respuesta, las medidas sancionatorias por parte de la OEA se intensifican instando a los Estados miembros a profundizar el embargo comercial así como a adoptar otras medidas tales como el no otorgamiento de visas o su revocación a los partidarios del golpe y a reducir las misiones diplomáticas en Haití.

A fines de 1992, en la medida en que las autoridades de facto haitianas no mostraban ninguna intención de dejar el poder, se hace manifiesta la insuficiencia del esfuerzo de la OEA. Es así que el 13 de diciembre de ese año, la reunión ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores adopta una nueva resolución tendiente a adicionar el esfuerzo de toda la comunidad internacional al de la organización regional en la que se dispone (par. 8) "explorar la posibilidad y conveniencia de llevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para lograr la aplicación universal del embargo comercial recomendado por la OEA".⁵ Se consideró, sin embargo, que esta medida no significaba la claudicación de los esfuerzos regionales en los términos del Art. 52.2 de la Carta de las Naciones Unidas que dispone que los organismos regionales "...harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad", sino que se trataba de abrir una instancia de cooperación entre las dos Organizaciones.

2. Segunda etapa de mediación - cooperación internacional

En el inicio de lo que señalábamos como una segunda etapa de la acción de la comunidad internacional, el 26 de febrero de 1993 (S/25344) el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió una declaración en la cual "observa con preocupación la frecuencia de diversas crisis humanitarias, incluidos desplazamientos masivos de población, que se convierten en amenazas a la paz y la seguridad internacionales o agravan tales amenazas".

La primera Resolución del Consejo de Seguridad fue tomada en el 16 de junio de 1993⁶ estableciendo una serie de sanciones internacionales contra el régimen de facto de Haití. En ella se

considera que la solicitud del Representante Permanente de Haití ante Naciones Unidas "define una situación singular y excepcional que justifica la adopción de medidas extraordinarias por el Consejo en apoyo de los esfuerzos desplegados en el marco de la Organización de Estados Americanos" y determina que "en estas circunstancias singulares y excepcionales, la continuación de esta situación amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región" y actúa, "en consecuencia, en virtud del Capítulo VII de la Carta".⁷

Esta Resolución 841 (1993) fue tratada en una reunión del Consejo Permanente de la OEA en la que los representantes coincidieron en que la misma "reforzaba los esfuerzos de la Organización regional en colaboración con las Naciones Unidas y que esos esfuerzos debían continuar como hasta ese momento, hasta la solución de la crisis". En una de las exposiciones se expresó: "la resolución del consejo de Seguridad se basó en la constatación que existe una amenaza para la paz y la seguridad internacionales a raíz del continuo incremento del número de refugiados haitianos que acuden a los Estados vecinos debido a la crisis en ese país"...y finalmente se sostiene que "las resoluciones adoptadas por la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores y la Resolución 841 se complementan y a ese respecto el fundamento de las primeras es el de restaurar la democracia en Haití, mientras que la resolución del Consejo de Seguridad se funda en la creencia que la situación haitiana amenaza la paz y la seguridad internacionales".⁸

De esta manera se interpretó entonces esa instancia de cooperación que se abrió y que se llevó a cabo entre las dos organizaciones internacionales, complementándose para el cumplimiento de sus fines--la restauración de la democracia para la OEA y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales para la ONU--excluyéndose la aplicación del Nal. 2. del Art. 52 de la Carta como señalaríamos anteriormente en la medida en que la organización regional no consideraba terminada su instancia de negociación sino que se comprometía la actuación del Consejo de Seguridad para fortalecer esa gestión.

El marco jurídico del accionar del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la crisis haitiana, según se desprende de la citada Resolución, fue desde su inicio el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Es así que, los embargos, congelación de fondos de las autoridades de facto y demás medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad al amparo del Art. 41 de la Carta, que fuera de este contexto constituirían todas aunque multilaterales violaciones del principio de no intervención establecido en el Art. 7o. de la misma, derivan su legalidad de la declaración de la situación haitiana como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales a la vez que la aplicación del Art. 42 de la Carta o sea el empleo de la fuerza dependió de la dinámica de la

situación y de la persistencia en sus propósitos tanto de la comunidad internacional como del régimen usurpador haitiano.

2.a) Acuerdo de la Isla del Gobernador

Con el apoyo de las sanciones internacionales, las intensas gestiones mediadoras llevadas a cabo por la Organización de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos y particularmente el esfuerzo personal del representante de los Secretarios Generales de ambos organismos, el Embajador Dante Caputo, el 3 de julio de 1993 el Presidente Jean-Bertrand Aristide y el General Raoul Cedras suscribieron un acuerdo tendiente a resolver la crisis haitiana en la Isla del Gobernador en el Estado de Nueva York, Estados Unidos.

El acuerdo de 10 puntos que sirve de punto de referencia para todas las acciones internacionales llevadas a cabo con posterioridad a su firma sentó las bases para que continuara en Haití el proceso de instauración democrática interrumpido por el golpe militar quedando comprometidos en ese proceso tanto las partes en el conflicto como la comunidad internacional. A esta última es de destacar que le correspondía el auspicio de un diálogo con sectores opositores al Presidente Aristide, la suspensión de las sanciones decretadas hasta ese momento, cooperación técnica y financiera a través de acuerdos con el gobierno constitucional, asistencia en la modernización de las Fuerzas Armadas, establecimiento de una Fuerza Policial con presencia de personal de Naciones Unidas y finalmente la tarea de verificación del cumplimiento del Acuerdo. Es así que a través de las varias etapas contempladas y con diversas modalidades se comprometía el apoyo de los organismos internacionales lo que significó que finalizada su gestión mediadora con la firma del acuerdo la comunidad internacional asumiera la responsabilidad de su efectiva puesta en práctica. El presunto cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los golpistas estaría habilitando el desempeño de las tareas de asistencia y verificación asumidas por la Organización a cargo de la Misión de Naciones Unidas para Haití (UNMIH).

Para el cumplimiento de las disposiciones relativas al Parlamento haitiano contenidas en el Nal. 1. del Acuerdo, se realizaron en Naciones Unidas reuniones de representantes de diversas facciones políticas de ese país, al cabo de las cuales se firmó un acuerdo que, en su parte medular disponía que los legisladores elegidos en las elecciones llevadas a cabo por el gobierno militar no ocuparían sus bancas a la espera del veredicto de una Comisión de Conciliación que revisaría la legalidad de su elección, acordando asimismo garantizar seis meses de tregua política tendiente a permitir una transición estable y pacífica. A fin de asegurar el cumplimiento de ese acuerdo, el Representante de OEA y ONU se comprometió a que las Naciones Unidas no reconocerían su legitimidad y mantendría el embargo contra Haití, si éstos se negaban a renunciar.⁹

La nominación del Primer Ministro según fuera prevista en el Nal. 2 fue realizada por el Presidente Aristide, recayendo la misma en la persona de Robert Malval a quien correspondía trasladarse a Haití y cumplir la tarea de formar un nuevo gobierno y en el marco del Nal. 6, el 3 de octubre de 1993 el Presidente Aristide emitió un decreto de amnistía por las "infracciones políticas" cometidas desde el 29 de setiembre de 1991 hasta el 3 de julio de 1993, fecha en que se suscribió el Acuerdo, dándose cumplimiento así a lo que dio en llamarse la primera etapa del Acuerdo a tener lugar entre las partes.

En lo referente a los actores internacionales, como resultado del cumplimiento de esa primera etapa, casi simultáneamente con la confirmación parlamentaria de Malval en el mes de agosto, la OEA recomendó a sus estados miembros el levantamiento de las sanciones y el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad una resolución decretando la suspensión inmediata de las sanciones adoptadas por la Resolución 841.¹⁰ A la vez y de acuerdo con el Nal. 5 c) del Acuerdo, el Consejo "aprueba el despacho, lo antes posible de un grupo de avanzada integrado por un máximo de treinta personas para evaluar las necesidades y hacer los preparativos necesarios para el posible envío de los componentes de policía civil y asistencia militar de la propuesta misión de las Naciones Unidas en Haití."¹¹

Los eventos que se sucedieron en Haití a partir del cumplimiento de los compromisos asumidos tanto por Aristide como por los organismos internacionales en el Acuerdo de Governor's Island mostraron la falta de voluntad por parte de Cedrás de cumplirlos y hacerlos cumplir por parte de quien junto a él detentaban el poder por la mera violencia, Michel Francois y el Frente para el Avance y el Progreso del Pueblo Haitiano (FRAPH)¹².

La atemorización, el terror y el asesinato pasó a ser el medio por el cual esta organización de hecho vetó el Acuerdo y provocó su incumplimiento. La constante violación de los derechos humanos perpetrada contra el pueblo de Haití se intensificó al punto de que se estiman en más de 100 las personas que fueron asesinadas entre Julio y Octubre.¹³ Su desafío a la comunidad internacional se manifestó además a través de una huelga decretada como protesta por el arribo de los 26 soldados estadounidenses y 5 canadienses que llegaron el 6 de octubre a Puerto Príncipe a efectos de facilitar la llegada del barco norteamericano "SS Harlan County" que transportaría a la Misión de Naciones Unidas compuesta por observadores de policía y una unidad de construcción militar cuyo establecimiento y envío inmediato fuera decidido por el Consejo.¹⁴

El arribo a Puerto Príncipe de la nave norteamericana "Harlan County" estaba previsto para el día 11 de octubre de 1993. Los disturbios causados por un grupo armado de parapoliciales haitianos en oposición a ese arribo hicieron que el Presidente Clinton tomara la decisión de retirar la nave y a raíz de ese episodio, el Consejo

de Seguridad decidió dejar sin efecto con fecha 18 de octubre la suspensión de las sanciones económicas impuestas por la Resolución 841 y confirmó estar dispuesto a estudiar la imposición de otras medidas si las partes en el Acuerdo o "cualesquiera otras autoridades de Haití siguen impidiendo las actividades de la Misión..."¹⁵

A mediados de octubre de 1993, a menos de 15 días de la fecha fijada para el retorno del Presidente Aristide, la situación en el país era de total estancamiento del proceso político, las leyes de amnistía y separación de la policía y el ejército a consideración del parlamento estaban trabadas por la imposibilidad de éste de sesionar con el quórum necesario, el Primer Ministro Malval se encontraba prácticamente imposibilitado de formar su gobierno y los golpistas continuaban firmes en sus cargos mientras se mantenía la suspensión de las sanciones internacionales decretada por la ONU y la OEA.

El clima de terror llegó a su máxima expresión el 14 de octubre cuando los "attachés" asesinaron al Ministro de Justicia Guy Malary, principal colaborador del Primer Ministro Malval un día antes de la fecha en que se esperaba que Cedras dejara el poder y al conocerse el contenido de la ley propuesta por Aristide por la cual la policía pasaría a depender del Ministerio de Justicia. El mensaje de desafío a la comunidad internacional, afianzado por la decisión del Presidente Clinton de suspender la misión del Harlan County, era claro: a pesar de las acciones de la ONU, en Haití aún se hacía lo que la fuerza a manos de Cedras y Francois decidiera y que cualquier acción militar contra Haití sería resistida. También quedó en evidencia que el Acuerdo de la Isla del Gobernador, no suscripto por Francois, no podía ser cumplido por Cedras, quien en esas circunstancias aunque lo hubiera querido, tampoco podía renunciar.

El 16 de octubre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 875 por la cual exhorta a los Estados Miembros a tomar las medidas necesarias para "garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones de las resoluciones 841 (1993) y 873 (1993) relativas al suministro de petróleo o productos de petróleo o de armas y material conexo de todo tipo y en particular, para detener todo el tráfico marítimo hacia Haití en tanto resulte necesario a fin de inspeccionar y verificar la carga y su destino;"¹⁶, adicionando así al embargo reimpuesto, medidas de inspección y verificación que en los hechos significaba el bloqueo de la isla. No se dispusieron ni se tomaron medidas efectivas, por el contrario, para detener el flujo de tales productos provenientes de República Dominicana cuyo contrabando contribuyó significativamente a disminuir los efectos del embargo tanto para los militares como para la élite económica haitiana.

En definitiva, llegada la fecha del 30 de octubre y ante el incumplimiento por parte de los golpistas en Haití de lo pactado en

el Acuerdo de Governor's Island el Presidente Aristide se vio impedido de regresar a su país. La situación en ese país se mantenía incambiada en lo que al poder se refería. Las sanciones económicas internacionales que en su momento parecieron dar el resultado deseado por primera vez en la historia probaron ser una vez más una forma de castigo adicional al pueblo en este caso el haitiano que sufría sus consecuencias a raíz de las carencias que las mismas producían. También continuaba soportando la brutalidad de un régimen totalmente insensible e irresponsable ante la acción de la comunidad internacional a la que incluso utilizó como medio para permanecer en el poder lo que en definitiva mostraba más una similitud con los fracasos de esta última en Bosnia-Herzegovina y en Somalia que el "test-case" de éxito que se buscaba.

III) La intervención de Estados Unidos y el desenlace de la crisis

El estudio de la intervención norteamericana en Haití nos impone el desarrollo de varios temas, de política interna algunos y de política exterior otros que se conjugaron y entrelazaron a lo largo de la crisis haitiana.

1. Antecedentes inmediatos

El 4 de octubre de 1991, a sólo cuatro días del golpe de Estado en Haití, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush en la Orden Ejecutiva No. 12775 "declaró estado de emergencia nacional para tratar con la amenaza a la seguridad nacional, política exterior y economía de los Estados Unidos causada por los eventos que han ocurrido en Haití para quebrantar el legítimo ejercicio del poder por el gobierno elegido democráticamente en ese país (56 Ref. Fed. 50641)".¹⁷

En forma unilateral entonces inmediatamente al golpe de Estado en Haití, Estados Unidos aún bajo la presidencia de Bush, enmarcó la situación haitiana dentro de una amenaza a su seguridad nacional, política exterior y economía. Quedó abierta así, desde el inicio de la crisis, la posibilidad de una intervención armada de Estados Unidos en la isla ya que llegado el momento en que no se alcanzara una solución aceptable para el gobierno de Estados Unidos--cualquiera que ésta fuera para una administración Republicana--, los altos intereses amenazados justificarían su defensa a través de todos los medios a su disposición, incluyendo una intervención militar al estilo de las realizadas en Grenada en 1983 y en Panamá en el año 1989.

El reordenamiento del sistema internacional a raíz de la caída del socialismo de Estado y la desintegración consecuente de la Unión Soviética y la elección de Bill Clinton en 1992 y con él la asunción del poder en Estados Unidos de un gobierno Demócrata con las características que veremos, llevó a que ese país desarrollara

con respecto a Haití una política poco decidida, errática, y con avances y retrocesos que proyectaron ya la falta de una definición clara de los objetivos perseguidos ya de los medios idóneos para alcanzar esos objetivos.

El primero de los temas que mencionamos, hizo que el simplismo y la simplicidad con que se definían los problemas enmarcándolos en la lógica de la guerra fría tanto por administraciones demócratas como republicanas perdiera su vigencia. Por otra parte, la corta experiencia internacional del período posterior al éxito de la comunidad internacional en la Guerra del Golfo, enseñaba que las crisis tanto internas como internacionales en las que se involucraba Estados Unidos unilateralmente o junto a la comunidad internacional a través de sus organismos llevaban a situaciones de difícil solución tal como surgía de los conflictos en Bosnia-Herzegovina, Somalia y Ruanda en los que la comunidad internacional se encontraba involucrada en esos momentos sin una salida previsible.

1.a) El contexto interno

La asunción del poder por parte de una administración Demócrata significó una series de cambios con respecto a la anterior administración Republicana que ocupara la Casa Blanca durante los previos doce años, cambios que se refieren tanto a la ideología traducida en la visión de la solución de los problemas internos del país como a la concepción del rol que le cabe a Estados Unidos en el mundo, los objetivos y medios de la política exterior y el estilo de conducción del Presidente entrante y su equipo de gobierno.

Con relación a la solución de los problemas internos, el Presidente Clinton asumió con un fuerte compromiso de ocuparse de la economía y los problemas sociales del país, temas que casi con exclusividad ocuparon la propaganda de su campaña electoral. Llegó al poder debido en parte a la percepción del votante norteamericano que el presidente Republicano saliente destinaba una parte desproporcionada de su atención y recursos del país a la política exterior, y no a la política interna, especialmente su incapacidad para entender y solucionar los problemas económicos que padecía gran parte de la población. En cumplimiento del claro mandato recibido en los comicios, durante la primera parte de su presidencia el Presidente Clinton dedicó sus esfuerzos y particularmente su capital político a la obtención de la aprobación parlamentaria del programa económico de su gobierno y de la reforma tributaria tendiente a revertir los efectos de la "revolución conservadora" y su redistribución regresiva de ingresos, batalla política de gran dureza como lo demostró el escaso margen de votos con que fue aprobado en el Congreso de Estados Unidos.¹⁸ La aprobación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT constituyeron los dos grandes emprendimientos de la administración

Clinton durante gran parte del año 1993 el primero y de 1994 el segundo¹⁹ tareas que, aunque vinculadas a la política exterior fueron también concebidas y dirigidas a la solución de los problemas económicos internos del país²⁰. Por último el panorama interno a los Estados Unidos ofreció dos instancias de terminantes derrotas para el Presidente Clinton: su imposibilidad de hacer aprobar en el Congreso el Plan de Salud y finalmente la debacle para el partido Demócrata constituida por las elecciones parlamentarias en noviembre de 1994.²¹

1.b) La política exterior de la Administración Clinton

La política exterior de la nueva Administración, se formuló en base a tres conceptos: a) la prosperidad estadounidense, b) la seguridad de los Estados Unidos y c) la promoción de la democracia²². Con respecto a este último, en las palabras del Presidente Clinton: "En una nueva era de peligro y oportunidad, nuestro propósito dominante es expandir y fortalecer la comunidad mundial de las democracias basadas en los mercados. Durante la Guerra Fría hemos tratado de contener un peligro que amenazaba la supervivencia de las instituciones libres; ahora procuraremos agrandar el círculo de las naciones que viven al amparo de esas instituciones libres".²³

La Doctrina Clinton de la política exterior norteamericana, denominada "La Expansión de la Democracia" tiene así, a través de estas y otras declaraciones del Presidente y de altos funcionarios de su gobierno una clara definición.²⁴ En lo que tanto tomadores de decisiones de la administración como analistas de la política exterior norteamericana de este período han tenido dificultades es en dotar a esa definición de contenido, establecer los parámetros de su aplicación caracterizando las instancias internacionales que llevarían a su aplicación y aquellas que no, el alcance de la misma, los recursos disponibles y destinables y finalmente los medios idóneos para su consecución.

Tal vez en la mejor tradición del idealismo Wilsoniano y en diametral oposición al Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, la política exterior de esta administración es, sin embargo, y en la medida en que tiene como uno de sus objetivos principales la expansión de la democracia, claramente intervencionista por definición ya que la democracia como sistema de gobierno, no se promueve o se expande entre los Estados de la comunidad internacional sino al interior de cada país.

Sin embargo, a pesar de que Haití constituía un ejemplo clásico para la aplicación de esta política el estilo de conducción de la política exterior y la convicción de la administración sobre el multilateralismo como instrumento o medio para la solución de los conflictos surgidos en el nuevo orden mundial y del uso de la fuerza sólo en casos que se amenazara la seguridad de EE.UU. y con un alto consenso de la población estadounidense, contribuyeron a

delinear una política y cursos de acción poco claros que hicieron a su oposición tanto para los que apoyaban una solución más rápida como para aquellos para quienes EE.UU. no tenía comprometidos suficientes intereses nacionales en Haití como para comprometerse en una solución de la crisis en ese país.

1.c) Proyección interna - la política hacia los refugiados haitianos

La crisis haitiana se convirtió además en un problema de política interna de Estados Unidos a través de los refugiados que en grandes números intentaron llegar a ese país escapando ya de la persecución política del brutal régimen gobernante, ya en busca de condiciones económicas de supervivencia que en Haití les estaban vedadas. Y es en este tema que la Administración Clinton encontró gran dificultad en adecuar su práctica a su política conceptual de defensa de los derechos humanos. El punto de partida de lo que se consideró como un cambio de la política de la Administración Bush hacia los refugiados haitianos fue expresada por el candidato Clinton y recogida en su obra "El pueblo es primero, Estrategia para el cambio" en los siguientes términos: "Revertiremos la política de la Administración Bush y nos opondremos a la repatriación. Ofreceremos refugio a los haitianos que huyen y los consideraremos asilados políticos hasta que se restablezca la democracia en su país. Les brindaremos refugio seguro y alentaremos a otras naciones a hacer lo mismo"²⁵

La política que efectivamente se implementó hasta mayo de 1994 fue, sin embargo, la de tramitar las solicitudes de refugio solamente en Haití, interceptando y retornando a todos aquellos que buscaban emigrar sin la correspondiente tramitación previa.²⁶ En ese mes, poco después de la matanza de Gonaïves, en la que testigos afirmaron que por lo menos 28 personas, hombres, mujeres y niños fueron acribillados por soldados y paramilitares haitianos,²⁷ el Presidente Clinton anunció su nueva política hacia Haití entre la que se encontraba un cambio con respecto a los refugiados. En esa oportunidad se concluyó que era inapropiado retornar a todos los haitianos balseros sin antes darles la oportunidad de argumentar su estatuto de refugiados políticos. La Guardia Costera continuaría interceptando a los emigrantes haitianos, pero no se retornaría a todos a Haití sin antes entrevistarlos para determinar los que fueran realmente refugiados políticos y el procedimiento se llevaría a cabo a bordo de las naves que los recogieran del mar en las que se instalarían Jueces del Servicio de Inmigración. Aquellos que fueran considerados refugiados políticos serían ubicados fuera de Haití y se invitaría a otros países a aceptar a parte de ellos.²⁸ Ante la negativa de los gobiernos de recibir refugiados haitianos, los mismos fueron concentrados en la Base militar norteamericana en Guantánamo, Cuba. Finalmente la política hacia los refugiados dio una última vuelta de tuerca y a principios de julio de 1994 se decidió que no se permitiría a los refugiados recogidos en el mar solicitar asilo en

Estados Unidos.²⁹

Las mayores críticas a esta errática política hacia los refugiados haitianos surgió de dentro del propio partido Demócrata, particularmente de los legisladores negros. Próximas las elecciones parlamentarias de noviembre de ese año, la resolución de este tema se tornó crucial para el partido Demócrata en la medida en que necesitaba el voto de la comunidad afro-americana. Y esos mismos legisladores, tradicionalmente asociados a la "izquierda" norteamericana ejercieron presión sobre la Administración para que se solucionara el problema en su origen lo que inexorablemente pasaba por el retiro del régimen de facto haitiano.

Desde el otro extremo del espectro político estadounidense, la "derecha" de ese país también llevó a cabo una fuerte oposición a la política de Clinton hacia Haití aunque naturalmente el tema central de en ésta no era referido a los refugiados haitianos sino a la ausencia de intereses nacionales de Estados Unidos en juego y al fin último perseguido de retornar al Presidente Aristide al poder en ese país.

Un dudoso informe de la CIA realizado dos años antes--en momentos en que se producía el golpe de estado en Haití-- en el que se describía a Aristide como inestable y habiendo padecido de serios problemas mentales que fuera presentado ante el Congreso y se hiciera público en octubre de 1993³⁰ poco antes de la fecha en que Aristide debía regresar a Haití como resultado de los Acuerdos, dio a esta oposición uno de los temas centrales de su discurso de allí en más.

El otro gran tema de la oposición conservadora en Estados Unidos se fue desarrollando a medida que se incrementaba la posibilidad de una intervención armada para desalojar a los líderes golpistas de Haití. Aquí se replanteó el síndrome de Vietnam como sucediera con la fallida misión en Somalia, con la cuestión del riesgo a vidas estadounidenses. Es así que Bush "advirtió públicamente que el regreso del presidente Jean Bertrand Aristide a Haití 'no vale la muerte de un solo soldado estadounidense' "³¹, posición notoriamente distinta de la que sostuvo como presidente al ordenar la invasión estadounidense a Panamá.

El Senador Robert Dole, jefe de la minoría republicana del Senado y precandidato a la presidencia para las elecciones de 1996 por su parte, expresaba claramente los dos extremos de esta posición: "Poner en peligro vidas de norteamericanos para restituir en el poder al presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide no me parece una buena opción"³², posición que además parecía sostenida por la opinión pública estadounidense crecientemente conservadora al interior y "aislacionista" en política exterior. Desde su posición en el cuerpo legislativo Dole intentó limitar los poderes del presidente para decidir sobre una intervención, proponiendo que el presidente debiera obtener la aprobación del

Congreso antes de ordenar una invasión³³, revirtiendo así la posición Republicana de los años 80.

En suma, el debate político en Estados Unidos con respecto a la cuestión haitiana presentó características que variaron significativamente posiciones tradicionales en los temas de intervención y la guerra de Vietnam. Los sectores liberales del espectro político, tradicionalmente opositores a las intervenciones armadas en el Caribe y particularmente al involucramiento de Estados Unidos en la guerra de Vietnam argumentaban en esta oportunidad a favor de una intervención armada. En el otro extremo, los sectores conservadores que no dudaron en apoyar las intervenciones en Grenada y Panamá, por ejemplo y que defendieron la "moralidad" de la intervención militar de Estados Unidos en Vietnam, eran los que ahora argumentaban en contra de tal intervención en Haití.

Al cabo de la exitosa misión Carter, última oportunidad que el gobierno de Estados Unidos concedió a los golpistas haitianos de dejar el poder y evitar la reiteradamente anunciada invasión, y previo al desembarco pacífico en la isla de las tropas norteamericanas, el Presidente de ese país en un discurso televisado a la nación reiteró los motivos de la necesidad de una intervención. En esa ocasión explicó a los estadounidenses que la acción era necesaria para "proteger nuestro interés, para terminar con las brutales atrocidades que amenazan a decenas de miles de Haitianos, para asegurar nuestras fronteras y preservar la estabilidad y promover la democracia en nuestro hemisferio, para sustentar la credibilidad de los compromisos que contraemos con los demás y los compromisos que otros contraen con nosotros"³⁴.

Podemos así entonces separar en dos categorías los objetivos de esta política: los que se refieren a Estados Unidos mismo y los que se refieren a Haití. En los primeros estarían el asegurar las fronteras del país y la credibilidad de sus compromisos internacionales. Entre los segundos, la defensa y protección de los derechos humanos y la estabilidad y la promoción de la democracia.

Tratando de ser fiel a su propia definición de los objetivos de política exterior pero recogiendo al mismo tiempo parte de la oposición y de las múltiples críticas que se le efectuaran, Clinton deja aquí pauta una gran incoherencia de su política. La Administración estadounidense en su afán de legitimar una intervención militar a través de una acción multilateral en efecto da la impresión de dejar libradas las fronteras de los Estados Unidos y su credibilidad a la acción de la comunidad internacional. Es así que pareció condición sine que non de la intervención una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando "todos los medios necesarios" lo que se entendió universalmente como la posibilidad del uso de la fuerza. Si Estados Unidos no hubiese tenido el poder suficiente como para que se votara tal

Resolución, Clinton se habría visto en la necesidad de adoptar una decisión que cualquiera fuera contradeciría sus propias afirmaciones. En efecto, si igualmente se invadía Haití, lo que desde el punto de vista de la defensa del interés nacional hubiera sido la solución necesaria, se hubiera menoscabado aún más la ya internacionalmente cuestionada convicción expresada sobre el papel de liderazgo de Estados Unidos en soluciones multilaterales y a través de los organismos internacionales. Si por el contrario se hubiera renunciado a la opción militar, entonces, no se hubiera retornado a Aristide al poder, solución en la que el presidente estadounidense había puesto todo su peso y ponía en juego su prestigio.

2. La amenaza del uso de la fuerza y el desenlace final

Es a partir del fracaso de los Acuerdos de la Isla del Gobernador impidiendo el regreso del Presidente Aristide el 30 de octubre que comienza a contemplarse el uso de la fuerza como medio para forzar a los militares haitianos a abandonar el poder.

Abanderados de esta posición fueron en principio dirigentes negros de Estados Unidos partidarios de una acción militar internacional coordinada por ese país. En ese sentido se pronunció entre otros congresistas el demócrata Charles Rangel quien dijo: "Es tiempo que las Naciones Unidas respalden sus esfuerzos diplomáticos con una intervención militar".³⁵ Por su parte Jesse Jackson, tradicional opositor a las intervenciones armadas de su país manifestó que la alternativa militar se ha "...usado a través de los años, algunas veces de manera no recomendable, como en Grenada (1983), sin mucha deliberación, como en Panamá (1989) o a gran riesgo como en Kuwait (1991).³⁶ y que debe ser considerada a la hora de decidir cómo restablecer la democracia en Haití.

Por su parte Aristide, quien hasta fines del mes de octubre se mostró contrario a tal intervención, a principios de noviembre declaró: "La Constitución me impide pedir una intervención armada, pero si el pueblo haitiano se ve liberado de los criminales al mando del país, serán felices"³⁷.

Mientras tanto, el Embajador Lawrence Pezzullo, enviado especial de Estados Unidos para Haití, declinó comentar sobre esa opción ante congresistas que le consultaron sobre esa posibilidad, destacando por el contrario que los esfuerzos de la Administración se orientaban a volver a sentar a las partes a la mesa de negociaciones³⁸, en un esfuerzo tendiente a llegar a una solución que debía surgir de la negociación, posición que aunque con variantes que fueron cada vez más inclinándose a la posibilidad del uso de la fuerza, no descartó sin embargo en ningún momento la posibilidad de una salida negociada.

La comunidad internacional a su vez, también hacía gestiones para que las partes volvieran a negociar, logrando el compromiso de

participación de algunos sectores del gobierno de Haití y del legislativo del ese país pero sin obtener un compromiso de los militares a participar. Raoul Cedras, en una carta dirigida a Dante Caputo, impone condiciones para esa participación, expresando asimismo que es deplorable que la comunidad internacional haya decidido que el Acuerdo de la Isla del Gobernador sea el único marco de solución, sin tener en consideración otras opciones³⁹ en evidente referencia a su propuesta de mediación por parte del Vaticano que nunca llegó a concretarse.

Oponentes al regreso de Aristide nucleados en un grupo de partidos políticos proponen como solución al estancamiento y para evitar nuevas sanciones económicas que el presidente renuncie, habilitando así la aplicación del Art. 149 de la Constitución haitiana de 1989 que prevé que en ausencia del presidente, se nombre a un presidente provisional surgido de los magistrados del Tribunal de Casaciones y la convocatoria a nuevas elecciones.

Las negociaciones llevadas a cabo por el Embajador Lawrence Pezzullo quien fuera designado Representante Especial para Haití en abril de 1993 culminaron con un plan que contemplaba la formación de un gobierno de coalición que resultó ser totalmente inaceptable para Aristide en la medida en que no establecía fecha ni garantías para su retorno ni para el retiro de los militares. La inhabilidad de la Administración de convencer a Aristide de aceptar esta solución llevó a la renuncia del Embajador Pezzullo advirtiéndole que Estados Unidos se encaminaba inexorablemente a una acción militar.⁴⁰

Las duras críticas que realizó Aristide a la política estadounidense hacia su país, a la que calificó como "cínica y ambigua"⁴¹ sumada a la matanza realizada por los militares y attachés haitianos a la población de Raboteau en Gonaives, llevaron a una fuerte reacción por parte del presidente Clinton, quien en rueda de prensa advirtió a los militares haitianos: "Es hora de que se vayan" y preguntado sobre una posible alternativa militar, contestó: "No estoy descartando ninguna opción".⁴²

Las declaraciones del ex-presidente Bush en entrevista publicada en el Houston Chronicle el 3 de mayo de 1994 ejemplifican la oposición a tal solución, posición que hasta ese momento era la mayoritaria también en el pueblo norteamericano. Bush declaró que era tiempo de un cambio significativo en la política estadounidense hacia Haití y que había que abandonar el apoyo a Aristide, agregando que sería un tremendo error enviar tropas terrestres estadounidenses y que tal opción debía ser descartada. "Como presidente creí que la forma de apoyar la democracia en Haití era insistiendo en el regreso de Aristide al poder. Dados los recientes eventos y la manifiesta inestabilidad de Aristide, ha llegado el momento de romper el vínculo".⁴³

A iniciativa de EE.UU. y Francia el Consejo de Seguridad de

las Naciones Unidas adoptó el 6 de mayo la Resolución 917, imponiendo un embargo comercial total contra Haití que comprendía todas las importaciones y exportaciones del país, con excepción del ingreso de productos alimenticios y medicinas, a regir a partir del 21 de mayo si los militares haitianos no devolvían antes de esa fecha el poder a Aristide.

Como respuesta a las nuevas sanciones internacionales y en un intento de dar un viso de legalidad al régimen, el 11 de mayo el régimen de facto nombró a Emile Jonassaint, Juez de la Corte Suprema de 81 años como nuevo presidente del país quien sostuvo que en su gobierno se respetaría la Constitución haitiana y se convocaría en fecha no determinada a elecciones generales.⁴⁴ Implícitamente se buscaba el suavizamiento de las sanciones internacionales con la puesta en práctica de un esquema similar al que en 1990 había llevado a las elecciones en las que Aristide fuera elegido presidente.

Ningún país de la comunidad internacional reconoció a este nuevo gobierno, sin embargo, y los preparativos para una invasión se intensificaron durante el mes de junio en la medida en que parecía cada vez menos probable que los militares haitianos dejaran el poder voluntariamente, sumando así a las sanciones económicas y a las negociaciones la amenaza del uso de la fuerza.

En medio de esta situación, el 11 de julio el gobierno de facto haitiano decretó la expulsión de la misión de observadores de la ONU y la OEA que se encontraba en el país desde el mes de febrero de ese año imponiéndole un plazo de 48 horas para abandonar el país. Esta acción aparece como inexplicable en el contexto de una política que hasta ese momento había dado al gobierno de facto el margen de maniobra suficiente como para mantenerse en el poder a pesar de la manifiesta voluntad de la comunidad internacional. Al igual que la matanza de civiles en Gonaives, esta acción pareció más dirigida a forzar un desenlace que conllevara su propia salida que a conservar el poder. Cedras la explica afirmando que "simplemente se quiere afirmar nuestro derecho soberano a existir como nación, sin importar los peligros que se nos presenten"⁴⁵.

Afirma asimismo que permanecerá al frente del ejército aunque tenga que encarar una invasión estadounidense hasta tanto la comunidad internacional reconozca al nuevo gobierno, pero, "si la comunidad internacional reconoce a nuestra autoridad civil, el gobierno del presidente provisional Emile Jonassaint, estaré dispuesto a entregar mi renuncia de inmediato", diciendo de este último que es "una garantía de estabilidad", o sea "lo contrario" de Aristide.⁴⁶ Toca de esta manera en las dos notas cruciales de la oposición a la política de la Administración Clinton. Por un lado, la posibilidad de un empantamiento al estilo de Vietnam con la consiguiente pérdida de vidas norteamericanas tan temida por la opinión pública norteamericana y por otro, la "inestabilidad" de Aristide resaltada en el informe de la CIA al que nos referimos

anteriormente de la que se servía la clase política opositora estadounidense.

A esta altura, sin embargo, era claro que la comunidad internacional no estaba dispuesta a aceptar una solución que no incluyera el retorno del presidente Aristide al poder en Haití pero particularmente que dejara la situación en ese país incambiada. Su pretendido rol en la conformación del nuevo sistema u orden internacional ya altamente cuestionado hubiera quedado relegado al de un mero testigo, siendo ésta una muestra más de su incapacidad de resolver una crisis en cuya solución había puesto su empeño aunque en parte fuera para de alguna manera contrarrestar sus fracasos en Somalia y en Bosnia-Herzegovina.

Correspondió claramente a Estados Unidos, sin embargo, el liderazgo en la definición de la crisis apoyado en la amenaza del uso de la fuerza legitimada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

2.a) La Resolución 940 del Consejo de Seguridad

Como resultado de una enérgica presión de Estados Unidos, el 31 de julio de 1994 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó con 12 votos a favor y 2 abstenciones la Resolución 940 presentada por Argentina, Canadá, Estados Unidos y Francia, cuyo contenido medular se encuentra en el punto 4. en cuanto establece: "Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governor's Island, el pronto regreso del presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del gobierno de Haití, así como a establecer y mantener un entorno seguro y estable que permita la aplicación del Acuerdo de Governor's Island...".⁴⁷

Esta Resolución no obsta a que se continúen los esfuerzos mediadores tanto por parte de Naciones Unidas como por parte de Estados Unidos. En este contexto se realizó un último intento por parte de la ONU a través de un enviado personal del Secretario General Boutros Ghali, el Sueco Rolf Knutsson, quien fue impedido por las autoridades haitianas de pisar suelo haitiano lo que llevó al Secretario General a declarar preguntado acerca de si ese fracaso representaba la inminencia de una invasión: "el grupo de Estados que han recibido el mandato de intervenir en Haití, deben tomar su propia decisión. Esto ya no es competencia de la ONU"⁴⁸ en una obvia alusión a que ya la acción internacional dependía únicamente de la decisión de Estados Unidos.

En el ámbito del sistema interamericano, la OEA omitió un pronunciamiento institucional mientras varios países

latinoamericanos entre ellos Brasil, Venezuela, Uruguay y México manifestaron su oposición a la Resolución básicamente argumentando que la crisis haitiana no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, que se trataba de una crisis interna y por lo tanto no habilitaba una intervención armada aunque, como vimos, todo su accionar se había fundamentado en una apreciación de tal crisis como una amenaza para la paz y la seguridad regional y en tal sentido justificado su accionar.

En el período inmediato posterior, en el mes de agosto, Estados Unidos dirigió sus esfuerzos a la obtención de apoyo en la forma de contribución de personal militar de diversos países destinado en parte a desdibujar una intervención unilateral aunque con el aval de las Naciones Unidas y en parte a asegurarse la participación de esos países en la segunda fase de la misión según fuera definida en el Resolución 940 y poder así retirar la mayor parte del personal militar norteamericano en el período más breve posible a efectos de minimizar la posibilidad de pérdidas de vidas estadounidenses y el riesgo de una enfrentamiento prolongado. Se integraron en esos términos a la fuerza multinacional los países de la Comunidad del Caribe a través del llamado Acuerdo de Kingston, pero fue notoria la ausencia de la casi totalidad del resto de los países latinoamericanos con excepción de Argentina que acompañó a Estados Unidos en todo el proceso.

Cuando las tropas de invasión se encontraban ya prontas para actuar y en medio de un ultimatum de tres días que se le había dado a los golpistas haitianos, Clinton decidió llevar a cabo un último esfuerzo mediador, solicitando para ello la colaboración del ex-presidente Jimmy Carter. Acompañado por el senador Sam Nun, demócrata conservador que presidía la Comisión de Defensa del Senado y por el ex-Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Gral. Colin Powell, Carter se trasladó a Haití, encabezando esta última misión mediadora. La integración de esta misión medidora tenía por objeto hacer llegar a los militares haitianos el mensaje que la política de Estados Unidos con respecto a Haití, y al contrario de lo que pudiera haberse percibido hasta entonces, era única y particularmente era apoyada por el Congreso y el Pentágono, lo que dejaba a Cedrás totalmente carente de cualquier apoyo real o percibido en Estados Unidos. Carter logró llegar de esta forma llegar a un acuerdo con los integrantes de la cúpula de poder haitiana por el cual éstos se comprometieron a abandonar el poder habilitando de esa forma un desembarco pacífico por parte de la fuerzas armadas norteamericanas, el que se produjo al día siguiente, el 19 de setiembre y el regreso del Presidente Aristide, quien finalmente arribó a Haití el 15 de octubre de 1994.

IV) Las derivaciones para el sistema internacional

El análisis de una crisis institucional al interior de un país en el contexto del sistema interamericano y la respuesta internacional a que dio origen nos hace a reflexionar sobre varios

cuestiones que deben ser estudiadas tanto en su dimensión política como jurídica cuya dilucidación contribuirá a pautar la caracterización del orden mundial de la pos guerra fría. Este estudio no nos lleva a la consideración o al tratamiento de todos los temas relativos a tales actores internacionales ni tampoco a una total caracterización de ese sistema. A tal efecto entendemos que otros estudios de casos entre los que podríamos citar los de la Guerra del Golfo, Somalia, Bosnia-Herzegovina o Ruanda proporcionarán en su conjunto los elementos que permitan un desarrollo más acabado del tema.

Sin embargo, la instancia mediadora de la comunidad internacional dentro de parámetros así acotados, deja de manifiesto aspectos tales como la posible inadecuación de los objetivos con respecto a los instrumentos de que cuenta para su consecución y la necesidad de una revisión jurídico-institucional que adecue la actual organización internacional a la nueva realidad del sistema internacional.

Desde que la problemática que enfrentan tanto el sistema interamericano como el mundial tiene diferentes particularidades, consideraremos en apartados separados a cada una de ellos.

1. El sistema interamericano y la Organización de Estados Americanos

El quebrantamiento de la institucionalidad en un Estado americano participa de temas específicos en la medida en que la organización regional es la única de tales organizaciones que ha adoptado a la democracia como el sistema de gobierno de sus Estados miembros y ha definido el quiebre de la institucionalidad democrática como una amenaza a la paz y la seguridad regionales.

A la vez, el principio de no intervención aunque mediatizado por la acción colectiva y la defensa de las instituciones democráticas constituyen dos grandes pilares de su actual fundamentación política. Sin embargo, la OEA no tiene capacidad negociadora ni militar para hacer cumplir el primero como tampoco dispone de los medios adecuados para efectivamente defender la segunda. La acción colectiva y la defensa de las instituciones ceden siempre ante el principio de no intervención lo que hace que toda la evolución reciente en lo que se refiere tanto a su institucionalidad como a su fundamento jurídico se torne inoperante al momento en que sus Estados miembros se enfrentan con la posible legitimación de una intervención aunque legítima en los términos del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que vaya de alguna manera más allá de la aplicación de sanciones diplomáticas y económicas. Y es así entonces que su eficacia mediadora depende de la receptividad del régimen contra el cual se dirigen sus acciones y en definitiva del interés que tenga en ella Estados Unidos. Los casos de Panamá, Guatemala y finalmente Haití, son los ejemplos más recientes de lo que venimos de exponer. En Guatemala, la misión

mediadora de la OEA fue complementada por una férrea oposición del pueblo guatemalteco al quiebre institucional lo que permitió su exitosa culminación con la restauración de la institucionalidad. En Panamá, en medio de un estancamiento de la negociación para el que no se avizoraba una salida, se produjo la invasión estadounidense--con fines obviamente dispares de los que animaban las negociaciones de la OEA--que fuera luego deplorada por la organización regional. Y en Haití, en la medida en que se intensificaban la condena y las sanciones al régimen, éste se afianzaba más en el poder a través del incumplimiento de los compromisos asumidos por los golpistas y de una brutal represión que en los hechos hizo totalmente irrelevantes los esfuerzos mediadores y que se viera la necesidad de que la OEA solicitara la colaboración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como vimos, el Consejo de Seguridad inscribió desde su primera resolución a la crisis haitiana en el marco de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales lo que dejó desde entonces abierta la posibilidad de una intervención armada y a pesar que en ese momento institucionalmente esta fundamentación pareció adecuada, cuando se tornó inminente la intervención, la mayoría de los países latinoamericanos se opuso.

Surge con claridad de lo que viene de desarrollarse que existe contradicción entre los fundamentos políticos de la Organización de Estados Americanos y que dentro de su fundamentación jurídico-institucional actual, no tiene a su disposición los medios o instrumentos necesarios para llevar a término una acción mediadora en un conflicto interno aunque éste se defina como una amenaza a la paz y la seguridad regionales. Es necesario entonces plantearse la posibilidad de desarrollar un sistema que de alguna forma sincere el accionar de la OEA ya sea dotándola de los mecanismos e instrumentos necesarios para que dentro de una fundamentación jurídica debidamente elaborada pueda culminar sus mediaciones con el objetivo querido o de lo contrario se mantenga el actual sistema pero adecuando sus fines, revisando la inclusión del sistema democrático como el necesario para la paz y la seguridad regional en la medida en que el quiebre de la institucionalidad democrática es siempre un asunto interno de los Estados miembros.

Suponiendo que el accionar desarrollado por la OEA en el caso que nos ocupa contó con la misma decisión política de sus Estados miembros que hubiera contado de haberse dado un quiebre institucional en cualquier otro país de la Organización, este sistema nos lleva invariablemente a dos situaciones. La primera, que el principio de no intervención asentado en la usurpación por parte de un gobierno de facto de la soberanía que indefectiblemente corresponde al pueblo sirva de escudo a los regímenes más brutales y represivos que ejercen el poder de hecho y la segunda, que dependa siempre en última instancia de la decisión de Estados Unidos la intervención que podrá o no tener la misma fundamentación que la que haría a la intervención de la OEA.

2. El sistema mundial y la Organización de Naciones Unidas

Las cuestiones cuyo tratamiento se hace necesario con respecto a la ONU se refieren en primer lugar a la tensión entre los asuntos internacionales y los de la jurisdicción interna de los Estados, con dos categorías de asuntos que podríamos clasificar como intermedia entre ambos: los derechos humanos y los asuntos internos susceptibles de convertirse en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

En segundo lugar, se hace necesario analizar la adecuación de los instrumentos de que dispone el organismo mundial en virtud de su Carta para la consecución de su fin esencial de preservación de la paz una vez que se inscribe un asunto dentro de una amenaza a esa paz. Nos cuestionamos aquí la utilidad de las sanciones económicas así como el recurso a la intervención armada para la solución de determinados conflictos.

2. a) Asuntos internacionales y asuntos internos

Toda la organización juridico-institucional del sistema internacional se apoya sobre el principio de la igualdad soberana de los Estados el que básicamente significa que éstos tienen la "libertad de elección de sus sistema político, económico, social y cultural y en la formulación de la política exterior".⁴⁹ Esto es lo que constituye materia de la jurisdicción interna de los Estados, estableciendo el límite del accionar de las organizaciones internacionales y de lo que resulta el principio de no intervención establecido en el Art. 7o. de la Carta de las Naciones Unidas el que supone "el empleo de una coacción objetivamente capaz de limitar el libre ejercicio de los derechos soberanos de un Estado sin el consentimiento de éste".⁵⁰ Existe en el otro extremo, un ámbito de competencia exclusiva de la organización internacional otorgado por la Carta a la ONU con el objetivo de cumplir con los propósitos de la Organización contenidos en su Capítulo I.

Sin embargo, determinar si un asunto entra o no en la jurisdicción exclusiva de un Estado es esencialmente una cuestión relativa que depende de la coyuntura política, "del desarrollo de las relaciones internacionales y del desarrollo y evolución del Derecho Internacional".⁵¹ Es particularmente este desarrollo de las relaciones internacionales, no acompañado de un desarrollo igual del Derecho Internacional, el que ha mostrado la ampliación de las competencias de la comunidad internacional frente a las de competencia exclusiva de los Estados en este nuevo sistema internacional. Y esta ampliación ocurre porque la opinión pública internacional hace sentir su peso cuando se hace consciente de problemas como el genocidio, la violación masiva a los derechos humanos, el hambre y la injusticia que sufren muchos pueblos y exige solución. Los gobiernos y a través de ellos las organizaciones internacionales responden a esa presión y actúan. Pero al no disponer estas últimas de un fundamento jurídico

adecuado recurren al estiramiento de los conceptos, a expresiones tales como la "excepcionalidad" de la situación o a la advertencia que sus acciones "no constituyen un antecedente", terminología que que en definitiva cumple la función de ser el sustituto de un verdadero fundamento legitimante de su accionar.

2.b) La protección internacional de los Derechos Humanos

Entre esos asuntos que mencionábamos como excluidos ahora de la jurisdicción interna de los Estados nos interesa ver la protección internacional de los Derechos Humanos, la que, como destaca Carrillo Salcedo "...se ha convertido en una materia de interés internacional regulada por normas internacionales, cualquiera sean sus deficiencias y lagunas en cuanto a los mecanismos de garantía e implementación".⁵² Son justamente esas lagunas y deficiencias las que se hacen patentes en la solución de situaciones de violación masiva a los derechos humanos como la efectuada por los militares en Haití. Y aquí participamos de una problemática distinta a la anterior. Por instrumentos internacionales se ha librado a la comunidad de las naciones la protección de los derechos humanos, estos son ya de la competencia internacional.⁵³ Sin embargo, el caso de Haití deja plenamente de manifiesto que ésta no posee los instrumentos necesarios y adecuados para esa protección, más bien, a través de las sanciones económicas, medio tradicional de presión contra los violadores se acrecienta el sufrimiento de la población que las soportan. Típicamente y en ausencia de mecanismos adecuados, la comunidad internacional queda acorralada entre un inaccionar moralmente inaceptable y una intervención armada escasamente susceptible de no conllevar en sí misma la violación a los derechos que trata de proteger.

2.c) Conflictos internos susceptibles de convertirse en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales

El otro asunto que situábamos en una categoría intermedia es el de los conflictos internos susceptibles de convertirse en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, típicamente el caso que estudiamos. Si la comunidad internacional no hubiera asumido la conducción de la restauración democrática en Haití, una intervención armada unilateral por parte de Estados Unidos hubiera sido una fuerte posibilidad en la medida en que continuara el flujo de refugiados haitianos. Y si bien la crisis haitiana aislada no significó en ningún momento una amenaza a la paz mundial, la intervención unilateral estadounidense hubiera sido un quebrantamiento de esa paz. No varía esta caracterización la predecible corta duración de los enfrentamientos ni el hecho de que el conflicto no se hubiera extendido a otros Estados ni que, por fin, no hubiera existido ni la más mínima posibilidad de una respuesta internacional contra Estados Unidos frente a la agresión. Por tanto corresponde preguntarse si la acción internacional sólo se dirige a legitimar una decisión de política exterior de Estados

Unidos, lo que en otros términos significaría que en el sistema internacional actual, así como la OEA transfiere la responsabilidad a la ONU en la medida en que los instrumentos de que dispone se hacen insuficientes, la ONU hace lo propio con respecto a Estados Unidos. Y es a ese país, en base a lo que se va definiendo como su "interés nacional" al que corresponde en última instancia la decisión y la responsabilidad de poner o no en práctica las decisiones tomadas por la comunidad internacional. Pero si bien en el caso de Haití, los intereses de la comunidad internacional coincidieron con los de la potencia o fueron significativamente moldeados por ésta, puede darse el caso en el que esos intereses no coincidan o hasta sean opuestos. En ese caso, el accionar de la organización mundial se tornaría tan ineficaz como el de la OEA a nivel regional.

Si, por último, se hiciera un tratamiento profundo del concepto de soberanía y de su corolario, el principio de no intervención y si se dotara a la comunidad internacional de la posibilidad jurídica de incluir los asuntos internos de los Estados susceptibles de significar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en el ámbito de la competencia de una ONU jurídicamente adecuada a la nueva realidad mundial--de alguna manera legislar sobre el derecho de ingerencia--, no tendríamos que presenciar más el actual estiramiento de los conceptos, de las definiciones y de la caracterización de las situaciones a efectos de hacer que la intervención internacional sea ajustada a derecho caso a caso y dependiendo de las relaciones de poder dentro del sistema mundial.

CONCLUSION

El desarrollo de la crisis institucional en Haití y la caracterización de la intervención internacional y sus derivaciones para el sistema internacional que se va conformando en la pos guerra fría como venimos de ver, nos hace concluir que la problemática de ese emergente sistema internacional reclama la actualización jurídico-institucional de los organismos internacionales y un aggiornamento del Derecho Internacional. El corto período de existencia de este nuevo sistema muestra que se han trasladado las instituciones y los conceptos de un período histórico de las relaciones internacionales cuya lógica ha dejado de existir. Sin embargo, los organismos internacionales tratan de enfrentarse a una nueva realidad sin que se plantee el tema de su propia adecuación que va mucho más allá de la reforma del Consejo de Seguridad. La Organización de Naciones Unidas carece del fundamento jurídico y de los medios adecuados para ejercer el rol de policía del mundo, sin embargo, es el rol que en los hechos está desarrollando a través de la tarea que está cumpliendo en crisis como la haitiana y está contribuyendo en forma decisiva a la definición del actual sistema internacional.

En nuestro concepto, tal actualización pasa por la reformulación de los fundamentos heredados de la época de la guerra fría y la consecuente reforma de las instituciones adecuándolas a los nuevos objetivos que deberán definirse, elaborando los mecanismos idóneos necesarios para su consecución.

La reflexiva reformulación de conceptos de Derecho Internacional tales como el principio de no intervención el derecho de ingerencia y la efectiva protección de los derechos humanos contribuirá a este proceso de cambio a efectos de que no se mantengan, como hasta ahora, vinculados a factores de poder que son. caso a caso los que establecen tanto sus contenidos como sus límites.

Corresponde por último a la comunidad de naciones definir su función y sus objetivos asumiendo la responsabilidad de establecer, a través del Derecho Internacional, el fundamento y los nuevos parámetros del accionar colectivo exigidos por la cambiada realidad mundial. Una vez establecidos éstos, dotarse consecuentemente de la estructura institucional y los mecanismos adecuados para el cumplimiento de la función que se le asigne.

Notas

1. AG/RES 1080 (I-0-91) Democracia Representativa.
2. Resolución del Comité Jurídico Interamericano de 1965.
3. Doc. OEA/Ser. F/ 1-MRE/RES. 1/91.
4. OEA/Ser. F/ 1 MRE/RES. 2/91.
5. Doc. OEA/Ser. F/V 1-MRE/RES. 4/92
6. Resolución 841 (1993) de 16 de junio de 1993 tomada en la 3238a sesión del Consejo de Seguridad en el debate del tema "La cuestión de Haití: carta de fecha 7 de junio de 1993, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas.
7. Ibid.
8. Caminos, Hugo, "La legitimidad democrática en el sistema interamericano: un nuevo marco jurídico para la cooperación entre los organismos regionales y las Naciones Unidas" en Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga (1994)
9. El País, (AP), 18 de julio de 1993, Pag. 8.
10. Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 861 (1993) de 27 de agosto de 1993.
11. Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 862 (1993) de 31 de agosto de 1993.
12. El FRAPH fue la organización política creada por la junta haitiana en 1993 como vía para perpetuarse en el poder.
13. El Observador Económico, 8 de octubre de 1993, Pag. 18.
14. Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 867 (1993) de 23 de setiembre de 1993.
15. Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 873 (1993) de 13 de octubre de 1993.
16. Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 875 (1993) de 16 de Octubre de 1993, Nal. 1.
17. Transcripto en Carta del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la política hacia Haití de fecha 25 de abril de 1994, documento de la oficina de publicaciones de la Casa Blanca de correo electrónico No. 13226.

18. El programa económico fue aprobado por una mayoría de 219 votos a favor contra 216 en contra en la Cámara de Representantes y 51 a favor y 50 en contra en la Cámara de Senadores.
19. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue aprobado el 17 de noviembre de 1993 y el correspondiente al GATT el 10. de diciembre de 1994.
20. Paradójicamente así, la administración demócrata tomó de su predecesora republicana las prioridades de su gobierno coartando de esta forma la posibilidad de concluir la reforma sanitaria que sí era una prioridad neta de la administración Clinton.
21. En esas elecciones el Partido Demócrata perdió el control de ambas cámaras lo que no sucedía desde 1953.
22. Alexander Watson, Texto: Declaración de Watson durante audiencia de confirmación: LSI502 05/07/93.
23. Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de setiembre de 1993.
24. A este respecto ver Maynes, Charles William, "A Workable Clinton Doctrine" en Foreign Policy, Número 93, Invierno 1993-1994.
25. Clinton, Bill Al Gore, "El Pueblo es Primero - Estrategia para el cambio", Ed. Diana, Febrero 1993, Pag. 127.
26. Comunicado de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca de fecha 8 de mayo de 1994 en documento de la Oficina de Publicaciones de la Casa Blanca de correo electrónico No. 30795.
27. Revista Time, Vol 143, No. 19, 9 de mayo de 1994, pag. 31.
28. Comunicado de Prensa en publicación No. 30795 citada.
29. Clarín (Reuter y AP), 10. de agosto de 1994.
30. La República (ANSA), 23 de octubre de 1993, Pag. 22 y El País , 24 de octubre de 1993, Pag. 2.
31. Búsqueda, 14 de julio de 1994, Pag. 52
32. Clarín, 15 de setiembre de 1994, Pag. 31
33. La enmienda propuesta por los Republicanos a la Ley de Operaciones Extranjeras fue finalmente rechazada por el Senado por 65 votos contra 34 el 6 de julio de 1994, Búsqueda, 14 de julio de 1994, Pag. 52.

34. Comunicado de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca en documento de la Oficina de publicaciones de la Casa Blanca de correo electrónico No. 35905.
35. La República (IPS), 11 de noviembre de 1993, Pag. 18.
36. Ibid.
37. Ibid.
38. La República (IPS), 11 de noviembre de 1993, Pag. 18.
39. El Observador Económico, 5 de noviembre de 1993, Pag. 14.
40. La República (ANSA), 4 de mayo de 1994, Pag. 19.
41. Clarín (Reuter, EFE), 4 de mayo de 1994, Pag. 32
42. La República (ANSA), 4 de mayo de 1994, Pag. 19
43. Ibid.
44. Clarín (EFE, AP, Reuter), 12 de mayo de 1994.
45. El Observador Económico, 14 de julio de 1994, Pag. 12.
46. Clarín (AP, Reuter, EFE y AFP), 15 de julio de 1994, Pag. 30.
47. La Resolución fue votada por EE.UU., Francia, Argentina, Reino Unido, España, Nueva Zelanda, Djibuti, Rusia, República Checa, Nigeria, Omán y Pakistán. Se abstuvieron Brasil y China. (El representante de Ruanda se retiró del organismo). La República (ANSA), 1ro. de agosto de 1994, contratapa.
48. Clarín, 31 de agosto de 1994.
49. Pastor Ridruejo, José A., Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos (1994), Pag. 303.
50. Díez de Velasco, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos (1994), Pag. 153.
51. Dictámen de la Corte Permanente de Justicia Internacional, Pastor Ridruejo, op. cit., Pag. 303 y Carrillo Salcedo, Juan Antonio, El Derecho Internacional en Perspectiva Histórica, Ed. Tecnos (1991), Pag. 146.
52. Carrillo Salcedo, Op cit., Pag. 146.

53. El Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966 a nivel mundial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 a nivel regional, son ejemplos de estos instrumentos.

ESTE BOLETIN SE TERMINO DE IMPRIMIR EN
EL TALLER DE IMPRESION DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES EN EL MES DE JULIO DE
1995