

# América Latina y el Caribe: Colombia y Haití, claroscuro regional

## *Latin America and the Caribbean: Colombia and Haiti, Regional Light and Shade*

Bruno Ríos Sánchez

Misión Permanente de México ante la ONU

*brios@sre.gob.mx*



### Resumen

En este artículo, se examinan las acciones desplegadas por México al interior del Consejo de Seguridad en lo relativo a los casos de Haití y Colombia. En ambos casos se describen cómo se asumió el papel de coautor de las resoluciones del Consejo sobre esos países y el proceso de negociación de los textos. Se observa la situación contrastante frente a un panorama optimista en el caso de Colombia al consolidarse el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC y el incierto futuro de Haití frente a un escenario de creciente violencia e inestabilidad política pese a las acciones del Consejo.



### Abstract

The article reviews Mexico's role within the Security Council as related to the Haitian and Colombian files. In both cases, the text describes how Mexico became a co-penholder of the Council's resolutions on those two countries and the negotiation process of the drafts. The article observes the contrast between a favorable outlook in the Colombian case where the peace process between the Government and the FARC is solidifying and the uncertainties regarding Haiti's future in a scenario of increasing violence and political instability despite the Council's actions.



### Palabras clave

Colombia, Haití, proceso de paz en Colombia, sanciones, coautoría, México, América Latina, Caribe



### Keywords

Colombia, Haiti, Colombian peace process, sanctions, co-penholdership, Mexico, Latin America, Caribbean

# América Latina y el Caribe: Colombia y Haití, claroscuro regional

*Bruno Ríos Sánchez*

Para México los temas de América Latina y el Caribe dentro de la agenda del Consejo de Seguridad fueron prioritarios en el periodo 2021-2022. La situación en Haití y el seguimiento al proceso de paz en Colombia representaron los puntos de atención predominantes. En ambos casos, se buscó y se logró que México asumiera el papel de coautor de los proyectos de resolución y los comunicados acordados por el Consejo. México asumió la posición de liderazgo como parte del compromiso asumido con la región, teniendo presente el valor del endoso del Grupo de Latinoamérica y el Caribe (Grulac) a la candidatura mexicana al Consejo de Seguridad.

La situación en ambos países resultó contrastante. Mientras en el caso de Colombia se observó con satisfacción la trayectoria de avance en el Acuerdo Final de Paz e incluso los albores del proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en Haití se pasó de una situación delicada por la falta de acuerdos políticos, a una etapa crítica marcada por el asesinato del presidente Jovenel Moïse y la escalada en la violencia provocada por las pandillas que controlan la mayor parte de Puerto Príncipe.

Al interior del Consejo ambos temas recibían también un enfoque distinto. Mientras que en el caso colombiano la forma de tratar las discusiones ponía de relieve la importancia de tener consensos, en el caso haitiano se observó siempre un difícil equilibrio por las reiteradas abstenciones

de China a los proyectos de resolución relativos a la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH, por sus siglas en francés). Otro elemento que caracterizó el bienio de México fue la relación con los países coautores. En el caso de Haití, la colaboración con Estados Unidos fue muy buena por el grado de entendimiento entre las dos delegaciones y sus capitales. Por otra parte, con Reino Unido, en los temas de Colombia bajo el Gobierno del presidente Iván Duque, el panorama resultó más complejo, marcado por diferencias en cuanto al nivel de la participación de México en la elaboración de los proyectos de resolución.

## Haití

La presencia de Haití en la agenda del Consejo de Seguridad data de varias décadas atrás. En años recientes y tras haber pasado por los componentes de una operación de mantenimiento de la paz, MINUSTAH, el Consejo determinó iniciar un proceso de transición mediante el cual se concluyó el mandato de esta misión para dar paso en primer lugar a una misión política especial, MINUJUSTH, cuyo énfasis sería respaldar a los componentes de justicia en el Gobierno haitiano y promover el fortalecimiento del Estado de derecho.

Bajo la premisa de que las necesidades de Haití correspondían predominantemente a cuestiones de orden económico y social, pero también con el interés de disminuir la presencia extranjera y, consecuentemente, la carga económica para la ONU y sus contribuyentes, se determinó crear la BINUH con la idea de ejercer también buenos oficios en el área política, en particular, en el respaldo para la organización de elecciones y con el entendido de actuar en coordinación con el Equipo País de la ONU, es decir, las agencias del sistema que operan en Haití, independientemente del mandato generado por el Consejo. La trayectoria de la ONU en Haití, incluida la crisis generada por el brote de cólera originado por personal de la misión de mantenimiento de la paz, había demostrado el serio problema de falta de coordinación entre agencias, por no hablar de los múltiples proyectos emprendidos por ONG y agencias de cooperación de otros países.

Desde octubre de 2020, México observó una compleja dinámica en la cual China votó en abstención en la resolución que renovó el mandato

de BINUH por un año, al tiempo que República Dominicana también se abstuvo, principalmente por la dinámica de la relación bilateral con su país vecino. Al ingresar en el Consejo de Seguridad en enero de 2021, se definió como primer objetivo que México se convirtiese en coautor de las resoluciones y los documentos del Consejo sobre Haití. Esta intención se venía comunicando desde la elección de mediados de 2020, sin embargo, no se percibía mucha receptividad por parte de Estados Unidos, país encargado de la redacción de los textos. Previo a la primera sesión sobre Haití, realizada todavía en formato virtual debido a las limitaciones impuestas por la pandemia, México decidió circular un proyecto de comunicado de prensa en el que se expresaría una visión conjunta del Consejo. Al respecto, varios de los miembros electos expresaron su apoyo a la iniciativa mexicana. Por su parte, Estados Unidos se mostró un tanto sorprendido, pero reconoció que el contenido del texto mexicano era adecuado. No obstante, en la sesión de consultas privadas en la que se buscaba acordar el texto se postergó la decisión.

En diálogo con la misión estadounidense se acordó centrar los esfuerzos en emitir una declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad, documento de mayor relevancia y en cuyo formato no se había pronunciado el Consejo desde 2017. México planteó elementos sustantivos al texto que circularía Estados Unidos y que tras la negociación entre la membresía quedó formalmente adoptado. Con esta adopción México fue reconocido como coautor en los textos haitianos, lo cual implicaba no sólo una labor de redacción, sino también de coordinación con el secretariado y las presidencias en turno del Consejo para la participación de representantes de la sociedad civil, sesiones informativas oficiosas con otros miembros del Consejo y contactos con el personal de BINUH. En esta tarea, México también añadió una nueva dimensión a la tónica antagónica entre Estados Unidos y China respecto a la cuestión haitiana, la cual respondía a otras dinámicas geopolíticas al tratarse de un espacio en el que China podía tomar cierto grado de represalias en la zona de influencia estadounidense frente a las acciones de Estados Unidos en la región del Pacífico. En todo momento, México dejó en claro que no pretendía actuar como intermediario entre Washington y Beijing, sino velar por los intereses los haitianos, quienes en muchos casos se han visto obligados a dejar su país, algunos de ellos a través de México, con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos

Previo a julio de 2021 el principal punto a discusión respecto a Haití giraba en torno a la iniciativa del presidente Jovenel Moïse de convocar a referéndum un nuevo texto constitucional, mediante el que se buscaría agilizar el proceso político haitiano al eliminar segundas vueltas y constituir un poder legislativo unicameral. El proyecto era cuestionado por sectores opositores que veían la medida como un intento de Moïse por consolidar su poder. La influyente diáspora haitiana en Florida era particularmente vocal en su oposición al proyecto. BINUH, en atención a su mandato, respaldaba el proceso y trabajaba en materia de credencialización del electorado y capacitación al personal que organizaría las elecciones. El Consejo de Seguridad hizo énfasis en la necesidad de celebrar elecciones presidenciales y legislativas antes de que concluyese el año.

La madrugada del 7 de julio de 2021 la dinámica se transformó con el asesinato del presidente Moïse. Frente al magnicidio, México y Estados Unidos propusieron un pronunciamiento del Consejo de Seguridad expresando su más enérgica condena. Se llamó a todos los actores a evitar acciones que contribuyeran al caos y para que los responsables fuesen llevados a la justicia. En la víspera se había designado a Ariel Henry como primer ministro. Su nombramiento no pasó por la aprobación del parlamento haitiano, habida cuenta de que los periodos de los diputados habían concluido desde el año anterior. Un mes después, el 14 de agosto un terremoto de magnitud 7.2 azotó el sur de Haití. El nivel de los daños y las pérdidas humanas puso de manifiesto la grave situación humanitaria en Haití, si bien el saldo fue menor al de 2009. Al terremoto se sumó el paso de la tormenta tropical *Grace*, agudizando la crisis haitiana.

México, basado en su larga trayectoria de cooperación en casos de desastres naturales contribuyó eficazmente con el envío de suministros, particularmente insumos médicos. Por parte de las Naciones Unidas, también se observó mayor atención al caso haitiano, incluyendo visitas a Puerto Príncipe por parte de la vicesecretaria general y altos funcionarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés).

Al aproximarse la fecha límite del mandato de BINUH en octubre de 2021, correspondió a México y Estados Unidos preparar el proyecto de resolución mediante el que se renovarían el mandato de la misión de las Naciones Unidas. La propuesta circulada a los miembros del Consejo planteó

una renovación en los términos originales, no obstante China insistió en que debería considerarse el cierre de la Misión con un horizonte a seis meses. Como resultado de la negociación se acordó solicitar que el secretariado realizase una evaluación BINUH, sin prejuzgar su resultado. Luego de que China amenazase vetar el proyecto de México y Estados Unidos y presentar para adopción un texto alternativo, se acordó la renovación de BINUH por un periodo de nueve meses. Como resultado, se logró que el Consejo de Seguridad aprobase la resolución 2600 (2021) por unanimidad. Por primera ocasión desde 2017 los miembros del Consejo se expresaron con una sola voz.

Al llegar 2022, mientras el Consejo de Seguridad aguardaba la evaluación que realizaría un consultor independiente designado por el secretario general, fueron aumentando los reportes de agudización de la violencia vinculada a las pandillas en Puerto Príncipe, lo que tenía un impacto en el trabajo de ayuda humanitaria en el resto del país y dificultaba las acciones de las distintas oficinas de las Naciones Unidas presentes en Haití. Conforme avanzó el año, y sin visos de avances entre los actores políticos haitianos, en tanto que los actos de violencia por parte de las pandillas se incrementaban, la esperada evaluación sobre la BINUH no brindó mayores respuestas en cuanto a los pasos que se tendrían que tomar para hacer más efectiva la misión de las Naciones Unidas en Haití. Sin embargo, para ese entonces fue notorio el cambio de actitud por parte de China, que pasó de exigir el cierre de la misión mandatada por el Consejo de Seguridad a que se fortaleciera la presencia en Haití. El cambio habría ocurrido en parte debido a un menor proselitismo de las autoridades de Puerto Príncipe a favor de Taiwán, formalmente reconocido por el Gobierno haitiano.

Frente a la necesidad de renovar una vez más el mandato de BINUH en julio, la dinámica de negociación fue distinta a la observada tan sólo nueve meses antes. México y Estados Unidos plantearon un proyecto en el que se retomaban las recomendaciones concretas contenidas en la evaluación de BINUH, específicamente, aumentar el techo en el número de asesores para la Policía Nacional de Haití (PNH), con la intención de respaldar el combate a las pandillas. Además, se otorgó a BINUH el mandato específico de encarar las cuestiones de violencia sexual y de género. Frente al recrudecimiento de la violencia en Haití, el proyecto de resolución incorporó

un llamado a que las autoridades haitianas informaran de sus esfuerzos para contrarrestar la crisis de inseguridad en el país. Por otra parte, se solicitó al secretario general que presentase un informe en el que se indicaran opciones para mejorar el apoyo a la PNH frente a las pandillas. La resolución 2645 se adoptó por unanimidad el 15 de julio de 2022.

Para entonces, ya se hablaba en los corredores de la ONU de la necesidad de enviar una fuerza multinacional que enfrentase a las pandillas y diera espacio al diálogo político con miras a celebrar las postergadas elecciones presidenciales y legislativas. Si bien no existía el ánimo de restablecer una operación de mantenimiento de la paz, se tenía presente la necesidad de cambiar la situación en el terreno. La jefa de BINUH había sido clara en indicar que la PNH no contaba con la capacidad de enfrentar a las pandillas. Por otra parte, las profundas divisiones entre la clase política haitiana, incluida la diáspora, la situación generalizada de corrupción, el tráfico de armas y los desafíos socioeconómicos enfrentados por la población exigían una respuesta concreta por parte de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad en particular.

De tal forma, México y Estados Unidos consideraron que una ruta para responder a una crisis creciente con potenciales consecuencias para la región sería el establecimiento de un mecanismo de sanciones enfocado en las pandillas haitianas sin afectar a la sociedad en su conjunto. El debate sobre la efectividad de las sanciones del Consejo de Seguridad se encontraba en boga. En el caso haitiano se enfatizó que no se pretendía afectar las acciones del Gobierno, si bien en un primer planteamiento se contempló incluir la dimensión de corrupción. Por otra parte, el secretario general señaló al Consejo que el establecimiento de una fuerza multinacional en apoyo a la PNH podría considerarse como opción para atender la situación en el terreno. Este planteamiento resultaba delicado, habida cuenta de la compleja historia de intervenciones extranjeras en Haití. México, por supuesto, nunca estuvo de acuerdo con tal planteamiento, que en todo caso habría requerido del apoyo de todos los sectores de la sociedad haitiana y del Consejo de Seguridad, pero se expresó disposición a considerar el tema en un momento posterior.

En diálogo bilateral, México y Estados Unidos acordaron proceder a la negociación de un proyecto de resolución que estableciera el régimen de sanciones para Haití enfocado a las pandillas. México promovió que el

ángulo de tráfico de armas figurara prominentemente en el texto, en línea con el trabajo realizado de manera previa que llevó a la adopción de la resolución 2616 (2021). El flujo irregular de armas hacia Haití tiene su principal origen en territorio estadounidense, al igual que sucede con México. La magnitud del problema en Haití hizo incuestionable la inclusión de ese elemento en el proyecto de resolución. En coincidencia con la postura mexicana, otros miembros del Consejo de Seguridad abogaron por añadir temas como la revisión de las personas y entidades que fuesen objeto de sanciones y la posibilidad de recurrir al ómbudsman en la materia, así como incluir un apartado sobre excepciones humanitarias. Otro elemento de discusión fue la referencia a las implicaciones jurídicas que podría tener emprender acciones contra entidades sin definición clara en el derecho internacional. Trabajar en el texto de sanciones con los miembros del Consejo de Seguridad permitió tener una idea de la postura que existiría respecto a una futura resolución enfocada en la posibilidad de la fuerza multinacional. Las referencias a ese respecto motivaron serias objeciones por parte de Rusia y China. La presión por responder a una situación agravada por un nuevo brote de cólera y el bloqueo al principal puerto que abastece de combustible al país fue un factor decisivo para lograr la adopción de la resolución 2653 (2022), una vez más por unanimidad de votos.

La resolución, que ya establecía sanciones al líder de la principal pandilla haitiana, tuvo efectos en el terreno. Días después, la terminal portuaria fue liberada y se registró una baja en los casos de violencia en la capital. Ciertamente se sumaba la expectativa de otro proyecto de resolución que extendiese la autorización a una fuerza multinacional. El asunto no pasó de ser objeto de diálogo entre delegaciones. Se consideró que quizás Canadá o la Comunidad del Caribe (Caricom) podrían asumir un liderazgo al respecto, pero no fue el caso. La leve mejoría en las condiciones en el terreno quitó algo de fuerza al sentido de urgencia en la respuesta a la situación en Haití.

Previamente a la conclusión del periodo de México en el Consejo de Seguridad se buscó volver a enfatizar el ángulo humanitario. México continuó sus acciones de cooperación bilateral con las autoridades haitianas. También se buscó una mayor participación por parte del Grupo Asesor Especial sobre Haití del ECOSOC, como una vía para mantener el interés de la comunidad internacional en la situación haitiana. El tema no está resuelto.



## Colombia

El caso de Colombia en el Consejo de Seguridad suele verse como uno de los más positivos en la agenda, al tratarse de una situación en la que el país afectado solicitó la intervención del Consejo de Seguridad para la verificación del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, firmado el 12 de noviembre de 2016. Para México, existía, además, un particular interés en seguir el tema, habida cuenta de su larga historia de participación en los diversos esfuerzos de paz que por décadas tuvieron lugar en Colombia.

Al momento del ingreso de México en el Consejo, se observaba un proceso bastante consolidado en el ámbito de las Naciones Unidas. La misión mandatada por el Consejo tenía en su horizonte la ampliación de sus funciones de conformidad a lo establecido en el acuerdo de paz colombiano, sujeto a que el Consejo de Seguridad así lo autorizara. El principal elemento de preocupación se encontraba al interior de Colombia, concretamente en el apoyo que la población brindara al Acuerdo Final de Paz, cuyos elementos de reconciliación y justicia transicional no necesariamente respondían al ánimo de reparación tras décadas de un violento conflicto. En mente se tenía que el referéndum sobre una versión previa había tenido un resultado negativo en 2016, por lo cual era importante tener muy presente el impacto de los debates y acciones del Consejo de Seguridad en la sociedad colombiana.

Ante ese panorama, México buscó enfatizar elementos como la importancia de atender las necesidades de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, el respeto y la protección a defensores de derechos humanos, la participación de la sociedad civil y una visión humanista respecto del problema de producción de drogas en Colombia. Hubo múltiples elementos de coincidencia con otros miembros electos del Consejo, particularmente Noruega, habida cuenta de su participación en la firma del Acuerdo Final de Paz, así como Irlanda. El autor de los textos de Colombia era Reino Unido, país con el que había una afinidad sustantiva en lo relativo a visualizar cómo atender desde el Consejo de Seguridad lo relativo al caso colombiano. Un elemento enfatizado a lo largo del periodo de México en el Consejo fue el ánimo de consenso que existía entre

los miembros, lo cual se venía traduciendo en un proceso de renovación del mandato de la Misión de Verificación sin mayores contratiempos y la emisión de comunicados de prensa tras las sesiones trimestrales sobre Colombia en el Consejo. El espíritu de consenso se reflejó incluso en otras áreas del Consejo, tal como el Grupo de Trabajo sobre los niños en conflictos armados, en el que se adoptaron conclusiones sobre Colombia que incluyeron referencias a la sociedad civil.

En las primeras sesiones en 2021 se buscó reconocer los avances en la instrumentación del Acuerdo Final de Paz, si bien también se consideraba necesario señalar áreas en las que todavía no se alcanzaban las expectativas deseadas. En particular, los asesinatos de excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otros casos de violencia eran motivo de preocupación. El Gobierno colombiano hacía ver que muchos de los desafíos que se enfrentaban estaban vinculados más a las condiciones socioeconómicas del país que a una falta de voluntad de su parte. Además, se señalaba que el proceso de paz tenía una visión de largo plazo y que no podía exigirse cumplir con aspectos que tomarían hasta un par de décadas para ser resueltos plenamente. No obstante, existían aspectos propios del plan de paz que no estaban en curso, tales como algunos de los mecanismos para atención a las mujeres, así como elementos de la reforma rural o la atención a comunidades que se beneficiaban de cultivos ilegales.

El Consejo de Seguridad buscaba en sus comunicados de prensa reflejar una visión equilibrada de la situación. Cuando Reino Unido presentó el proyecto de resolución para ampliar el mandato de la Misión de Verificación con el fin de que se supervisara la instrumentación de las sentencias del tribunal especial establecido en el acuerdo de paz (la Jurisdicción Especial para la Paz), la negociación fluyó sin mayores contratiempos, solamente con China llamando a tener claridad sobre las implicaciones presupuestales de un mandato más amplio para la misión de la ONU, preocupación que reflejó el creciente papel y el activismo chino en las Naciones Unidas. La resolución 2574 (2021) se adoptó por unanimidad.

Dado el interés de México por incorporar una visión de la región en los textos del Consejo de Seguridad y con el antecedente de la positiva experiencia con Estados Unidos en la redacción de los textos sobre Haití, se planteó a Reino Unido participar como coautores en el caso colombiano. Si bien

en un principio se percibió una reticencia a ceder en una de las “prerrogativas” del llamado P3 (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), se acordó proceder en la presentación de un proyecto de comunicado de prensa, cuya negociación resultó exitosa. Sin embargo, tres meses después la misión británica indicó que prefería mantenerse como autor único de los textos, arguyendo que se trataba también de la preferencia de Colombia. Esto último no correspondía con lo que los representantes colombianos habían comunicado a México previamente. La falta de claridad dificultó acordar una ruta a seguir con Londres. Cuando la misión británica determinó circular un proyecto de comunicado de prensa propio, México hizo lo mismo, señalando que la prerrogativa de presentar textos no correspondía sólo a una delegación. La posición fue firme.

Tras múltiples intentos, el Gobierno del presidente Iván Duque dejó en claro su preferencia de trabajar únicamente con el autor original de los textos. No obstante, México y Reino Unido habían acordado presentar y negociar en conjunto el proyecto de resolución para renovar el mandato de la Misión de Verificación, el cual se adoptó como resolución 2603 el 31 de octubre de 2021. La conmemoración del quinto aniversario del Acuerdo Final de Paz no recibió la atención que se hubiese deseado en la sede de las Naciones Unidas, si bien el secretario general se trasladó a Colombia para destacar la ocasión. En abril el presidente colombiano estuvo presente en la sesión del Consejo de Seguridad, la última de su periodo. En esa ocasión, en sentido contrario a la práctica establecida (incluso en la sesión previa había participado una exintegrante de las FARC), la delegación colombiana se opuso a la participación de un representante de la sociedad civil en la sesión. Correspondía a Reino Unido la presidencia en turno del Consejo y prefirió no incomodar al mandatario colombiano. Esta acción motivó críticas de varios miembros del Consejo de Seguridad. México y otros lamentaron la ausencia de la participación de la sociedad civil. Por añadidura, las críticas que hiciera el presidente de Colombia a la invasión a Ucrania (que no era el tema de la sesión) dieron motivo a la delegación rusa para no permitir la adopción de un comunicado de prensa.

En el Consejo de Seguridad se recibió con satisfacción que las elecciones legislativas y presidenciales en Colombia se desarrollaran predominantemente en paz. La victoria de Gustavo Petro constituyó un cambio de énfasis respecto a la instrumentación del Acuerdo Final y abrió la posibilidad

al diálogo con el ELN. En lo que correspondía al Consejo de Seguridad, el nuevo Gobierno fue claro en su deseo de que México retomara su papel de coautor de los textos sobre Colombia. En su primera visita a las Naciones Unidas, el nuevo canciller de Colombia refrendó esta posición, por lo que se retomó la colaboración con Reino Unido. Primero se procedió a la emisión de un comunicado de prensa en el que se reconocía la política de “paz total” del nuevo Gobierno, así como el anuncio de la reanudación del diálogo con el ELN. Posteriormente, se redactó el proyecto de resolución que renovaba el mandato de la misión de la ONU, pero además solicitó al secretario general presentar sus recomendaciones ante la solicitud colombiana de extender el mandato para incluir la verificación de los capítulos étnico y de reforma rural. México y Colombia han refrendado su estrecha colaboración.

## Conclusión

La experiencia mexicana en los temas latinoamericanos y caribeños del Consejo de Seguridad estuvo marcada por los claroscuros de un país como Haití con una trayectoria preocupante, y otro en el que el panorama, sin estar libre de escollos, se percibe como ampliamente positivo. En los dos casos la influencia ejercida por México tras asumir la coautoría de los textos fue decisiva para lograr consensos y acercarse a las preocupaciones de las poblaciones concernidas, evitando que otras dinámicas geopolíticas interfirieran con la acción de las Naciones Unidas. Además, se mostró fehacientemente la vocación latinoamericana y caribeña de México al fortalecer los lazos tanto con Haití como Colombia, fuese con programas de ayuda y cooperación en el primer caso, o con una renovada presencia en los procesos de paz en el segundo.