



"Amanecer en los Andes", mural del maestro Alejandro Obregón, ubicado en el Salón de Delegados de la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York.

No hace mucho, el mundo entero celebraba alborozado la llegada de un nuevo milenio con gran fe en el futuro. Las sombras de esa realidad amarga, que aún campea en gran parte de los países de esta llamada "aldea global", (los conflictos territoriales, la violación del Derecho Internacional Humanitario, de los Derechos Humanos, la globalización, la búsqueda del desarrollo sostenible, la continua lucha por la protección del medio ambiente, entre otros), dieron paso, aunque fuera por breves momentos, a la alegría, la paz, la fraternidad y la formulación de votos por un mundo más justo, próspero e igualitario.

La Asociación Diplomática y Consular de Colombia, en este nuevo número de su revista, y al hacer un balance de la Cumbre del Milenio, desea reafirmar que el contexto internacional del siglo XXI exige un nuevo marco para las relaciones internacionales, basado en principios renovados de cara al nuevo siglo, como el multilateralismo, la libertad, la equidad, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a la naturaleza.

Orbis

20427

Revista de la
**Asociación Diplomática y Consular
de Colombia**

Año 8 No. 7, Bogotá D.C., Colombia

Doncorno - Dixon Moya
AHK 8953

Contenido

Nota editorial

3

COYUNTURA

El terrorismo en el siglo XXI

Myriam Elena Beltrán de Forero

4

¿Nuevos ordenamientos o nuevas lecturas?

Álvaro Alejandro Gómez Ocampo

10

Occidente, ¿de la prosperidad a la decadencia?

Alfonso Ricaurte Uribe

16

ÓRBITA INTERNACIONAL

La OEA y la reinstauración de la democracia en el Perú

María Cristina Zuleta de Patiño

21

Caribe, el gran reto

Juan Antonio Liévano Rangel

27

Proceso histórico, evolución y estado actual del Mercosur

Martha Lafaurie de Arévalo

33

PECC: Instrumento útil para la inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico

Guillermo Mejía Castillo

39

Políticas de seguridad y proceso de paz en Oriente Medio

Duván R. Ocampo Pinzón

47

AGENDA ORBIS

Protocolo: un sinónimo de diplomacia externa

Carlos Alberto Bernal Román

54

La migración, historia en movimiento

Dixon Orlando Moya Acosta

58

¿Invitado o parte?

Carlos E. Valencia Muñoz

66

TRATADOS DEL ORBE

Estambul+5: preparación, desarrollo y principales resultados

Germán García Durán

70

Convención sobre el

Derecho del Mar: un instrumento para el desarrollo

Fernando Alzate Donoso

80

Los grupos rebeldes y el Derecho Internacional

Juan José Quintana

94

Estados Unidos frente a la Convención de armas biológicas

Graciela Uribe de Lozano

99



ASOCIACION DIPLOMATICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA



ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA
Junta Directiva 2001-2002

Presidente
FERNANDO ALZATE DONOSO
Ministro Plenipotenciario

Secretaría Ejecutiva
MARGARITA MANJARREZ HERRERA
Primer Secretario

Tesorero
MYRIAM ELENA BELTRÁN DE FORERO
Ministro Plenipotenciario

Primer Vocal Principal
MAURICIO CUERVO CASTELLANOS
Segundo Secretario

Tercer Vocal Principal
ÁLVARO PERDOMO GONZÁLEZ
Tercer Secretario

Segundo Vocal Suplente
DUVÁN R. OCAMPO PINZÓN
Tercer Secretario

Fiscal
JOSÉ ÁNGEL ALDANA GUERRERO
Ministro Plenipotenciario

Vicepresidente
MELBA MARTÍNEZ LÓPEZ
Embajadora

Secretario Ejecutivo Suplente
JORGE ALFREDO DÍAZ BRAVO
Tercer Secretario

Tesorero Suplente
LUZ STELLA JARA PORTILLA
Consejero

Segundo Vocal Principal
RAFAEL QUINTERO CUBIDES
Segundo Secretario

Primer Vocal Suplente
RAFAEL ARIZMENDI JIMÉNEZ
Segundo Secretario

Tercer Vocal Suplente
GUSTAVO A. PÁEZ GARCÍA
Tercer Secretario

Fiscal Suplente
RUTH MERY CANO AGUILLÓN
Segundo Secretario

REVISTA Orbis

Comité Editorial

PEDRO AGUSTÍN ROA ARBOLEDA, Coordinador
CARLOS ARTURO MORALES LÓPEZ
HERNÁN MAURICIO CUERVO CASTELLANOS
DUVÁN R. OCAMPO PINZÓN
ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO
CARLOS ENRIQUE VALENCIA MUÑOZ

Realización

Servicios Creativos & Cía. Ltda.

Dirección de Diseño

Hilda María Gómez Duque

Preprensa

Zetta Comunicadores

Impresión

Panamericana Formas e Impresos

Bogotá D.C., Colombia, diciembre de 2001

ISSN 1657-2505

© Asociación Diplomática y Consular de Colombia
Carrera 6 No. 9-46 Palacio de San Carlos - Patio de la Palma
Telefax (+57 1) 336 2943 / 337 4297
Bogotá D.C., Colombia, Suramérica

<http://diplomaticos.minrelext.gov.co> Correo electrónico: asodipco@minrelext.gov.co

Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia ni del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Nota editorial



llí donde el cielo tropieza con la civilización humana, dos explosiones consecutivas dieron a la historia un verdadero nuevo siglo. Ahora sabemos que fue desabuciado el siglo XX de manera temprana: con unos años más de vida —o de muerte— ha comenzado a reescribirse una historia que se auguraba llegada a su fin.

En medio de la incertidumbre causada por los trágicos hechos ocurridos el pasado 11 de septiembre, el mundo avizoró los vientos de amenazas que parecían lejanas. Ante estas nuevas circunstancias, los retos que se deben afrontar son inmensos y, seguramente, el más importante de ellos será el de responder de manera acertada a las nuevas prioridades sin descuidar otros temas importantes y trascendentales.

Parecería que el statu quo internacional, como una emulación de los permanentes cambios originados en el desarrollo vertiginoso de la ciencia y la tecnología en el mundo de hoy, no escapara tampoco a dicho fenómeno. Hasta hace poco más de una década, asistíamos al fin de la Guerra Fría y a la consolidación de un nuevo orden unipolar, el cual la comunidad internacional en su conjunto aún no asimila, toda vez que aún se sigue cuestionando su capacidad de resolver adecuadamente las necesidades insatisfechas de muchas naciones, para avanzar hacia estados de mayor libertad y desarrollo sostenible.

En su edición del año anterior, la revista ORBIS se refería a la Cumbre del Milenio como una oportunidad única de los Estados para reorientar la política exterior hacia nuevos horizontes en procura de un orden mundial más próspero y solidario, pero, en especial, más equitativo. Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por primera vez aplazada en su historia a raíz de los trágicos sucesos de septiembre, tuvo que abordar la problemática del terrorismo como un flagelo al que todas las naciones deberán hacer frente en forma decidida, como lo afirmara el Presidente Andrés Pastrana en su intervención en este foro.

De ello también dan cuenta las múltiples declaraciones de los grandes líderes mundiales, quienes coinciden en reconocer en estos atentados un hito tristemente célebre para la historia contemporánea, en donde se materializa la capacidad de la mente humana para perpetuar sentimientos negativos a través de actos salvajes inimaginables para el grueso de la población. Basta, para confirmar lo anterior, con citar las palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Dr. César Gaviria Trujillo, en el marco de la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio, que tuvo lugar dos semanas después de los trágicos hechos: "[Estos atentados terroristas] constituyen el más grande desafío a nuestra civilización, a nuestros valores, a los derechos humanos y a las libertades públicas, a los principios de la tolerancia y el pluralismo que todos respetamos."

En este momento, son fundamentales la cooperación, la solidaridad y la corresponsabilidad de todas las naciones en la solución de aquellos conflictos que todavía no logran superarse. Más que dividir al mundo en buenos y malos, se precisa la participación de la comunidad internacional a través de una acertada diplomacia multilateral. Como consecuencia del conflicto interno y de la actual coyuntura externa, nuestro país enfrenta grandes retos y su política exterior se torna evidentemente cada vez más compleja. Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde buena parte de la responsabilidad de asumir estos nuevos desafíos, para lo cual cuenta con un servicio diplomático presto a responder con eficacia a las vicisitudes del quehacer internacional.

Muy distintos eran el mundo y el país hace veinte años, cuando se fundó la Asociación Diplomática y Consular de Colombia. Hoy, no obstante las connaturales dificultades, ésta mantiene su indeclinable empeño en la profesionalización del servicio exterior y en la consolidación de la Carrera Diplomática y Consular de la República como un instrumento idóneo al servicio del país y de los intereses nacionales.

El presente número de la revista ORBIS, conmemorativo del vigésimo aniversario de la Asociación, pretende en consecuencia propiciar una reflexión amplia que no se vea opacada por el velo exclusivo de la lucha contra el terrorismo. Nuestra realidad exige abordar de una manera integral las problemáticas mundiales, sin descuidar otros temas igualmente prioritarios para la agenda internacional de nuestro país. La invitación para la reflexión está abierta.



El terrorismo en el siglo XXI

Myriam Elena Beltrán de Forero



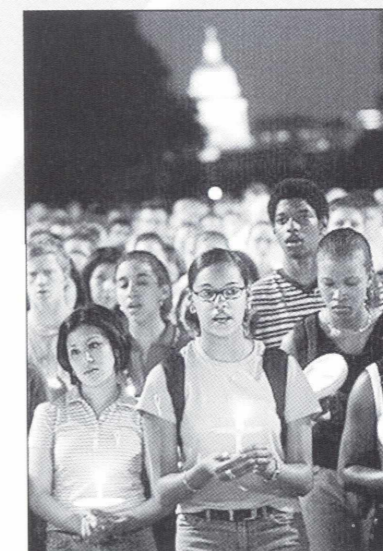
El terrorismo, como tal, ha sido problema de toda la humanidad desde sus inicios hasta nuestros días. El primer acto violento que recordamos fue la muerte de Abel a manos de Caín. Sin embargo, con las nuevas tecnologías, esa violencia ha ido evolucionando en forma cada vez más sofisticada y utiliza armas inimaginables, insospechadas. El "shock" de los atentados terroristas en el corazón financiero y militar de Nueva York y Washington dejó estupefactos a los americanos y al resto del mundo.

El terrorismo ha sido utilizado durante toda la existencia de la humanidad y, en este caso, el conflicto parece un conflicto entre la Edad Media de los talibanes y la modernidad de los EEUU., que es el símbolo más poderoso de lo que llamamos civilización occidental y, al mismo tiempo, es el símbolo opuesto a las estructuras medioevales que los Talibán quieren imponer.

El terrorismo en el siglo XXI nos tocó a todos en mayor o menor grado, no sólo en la parte física sino en la sentimental. Nueva York era antes del 11 de septiembre el sím-

COYUNTURA

El terrorismo en el siglo XXI



te nostalgia de esa Nueva York que homenajeaba Frank Sinatra en su canción "New York, New York"?

El terrorismo a través de la historia

El terrorismo, a lo largo de la historia, ha aparecido una y otra vez en las sociedades secretas detectadas en algunas culturas tribales, que mantenían su influencia valiéndose del terror. Ya en el siglo XII un grupo ismaelita de los musulmanes shiítas, los "asesinos", llevó a cabo campañas terroristas contra musulmanes sunnitas. En Irlanda, grupos protestantes y católicos se han aterrorizado mutuamente.

En su forma moderna, el terrorismo sistemático recibió un impulso a finales de los siglos XVIII y XIX con la propagación de ideologías y nacionalismos seculares tras la Revolución Francesa. Adeptos y detractores de los valores revolucionarios utilizaron el terrorismo tras las Guerras Napoleónicas.

Ministro Plenipotenciario de
la Carrera Diplomática y
Consular de la República

Doctora en Ciencias
Políticas, Jurídicas y
Filosóficas

Licenciada en Relaciones
Internacionales

Viceministerio de Europa,
Asia, África y Oceanía -
Ministerio de Relaciones

Exteriores

En el Japón, la restauración Meiji en 1868 estuvo acompañada de frecuentes ataques terroristas al shogunado Tokugawa. En el sur de los EEUU, se creó el Ku Klux Klan tras la derrota de la Confederación Sudista en la Guerra Civil estadounidense (1861-1865), para aterrorizar a los antiguos esclavos y a los representantes de las administraciones de la reconstrucción impuesta por el gobierno federal.

En toda Europa, a finales del siglo XIX, los partidarios del anarquismo realizaron ataques terroristas contra altos mandatarios e incluso contra ciudadanos corrientes. El movimiento revolucionario ruso existente antes de la I Guerra Mundial tuvo un fuerte componente terrorista.

En el siglo XX, grupos como la organización Revolucionaria Interna de Macedonia, la Ustashi croata y el Ejército Republicano Irlandés (IRA) realizaron, a menudo, sus actividades terroristas más allá de las fronteras. Tanto el comunismo como el fascismo utilizaron el terrorismo como instrumento de su política.

La manifestación más importante de este flagelo tras la II

Guerra Mundial fue la ola de violencia internacional que tuvo lugar a mediados de la década de 1960 con el conflicto en el Oriente Próximo, que enfrentó a las naciones árabes contra Israel. Algunos judíos radicales, como la Banda Stern y el Irgun Zvai Leumi, utilizaron el terrorismo contra las comunidades árabes y otros grupos por la independencia de Israel.

Los movimientos terroristas de Latinoamérica tuvieron sus orígenes en antiguas tradiciones de conflictos políticos localizados. La principal innovación la constituyó la creación de los llamados movimientos de guerrilla urbana, ya que las actividades terroristas se desplazaron desde el campo hasta las ciudades.

El avance del terrorismo más allá de Oriente Medio, en la década de los 60, fue evidente en las tres naciones industrializadas en las que la transición del autoritarismo a la democracia, tras la II Guerra Mundial, había sido más rápida y traumática: Alemania Occidental, Japón e Italia. La expulsión de gue-

rrillas palestinas de Jordania en septiembre de 1970 fue conmemorada con la creación de un brazo terrorista extremista llamado "Septiembre Negro". La OLP (Organización para la Liberación de Palestina), por su parte, ha llevado a cabo operaciones terroristas y de comando tanto en Israel como en diversos países del mundo.

En Alemania Occidental, la llamada Facción del Ejército Rojo, más conocida como la banda Baader Meinhoff, ejecutó algunas de sus acciones más espectaculares en 1977, con el secuestro y asesinato del industrial Hans-Martin Schleyer y el posterior secuestro, realizado por simpatizantes árabes, de un avión de Lufthansa con destino a Mogadiscio, en Somalia. Tanto el Ejército Rojo Japonés como la Banda Alemana colaboraron a menudo con los terroristas palestinos, siendo de especial relevancia el asesinato de los atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Munich en 1972.

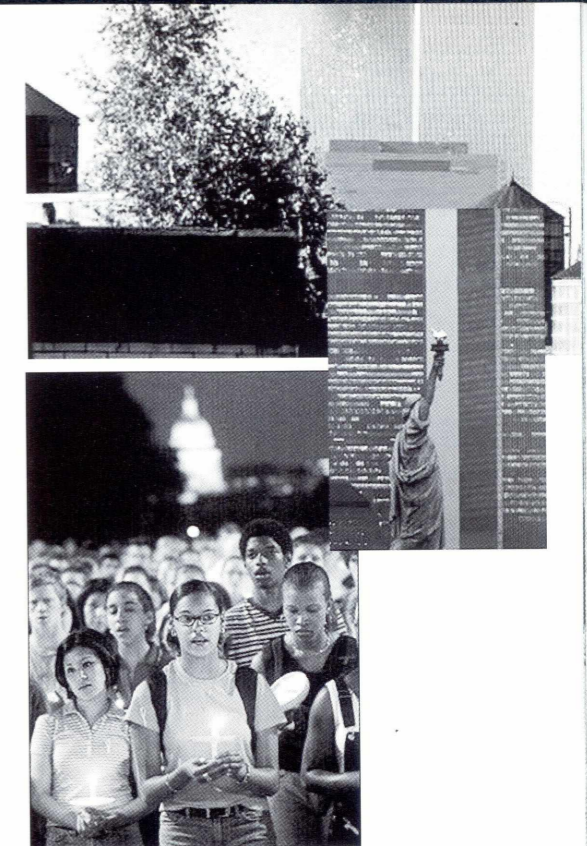
La fuerza de los terroristas italianos organizó las Brigadas Rojas, que pueden tener su origen en la tradición anarquista del país y en su ines-

tabilidad política. Sus actividades culminaron en 1978 con el secuestro y asesinato del Ex Primer Ministro Aldo Moro. El terrorismo de izquierda pareció aumentar en Italia, tal como quedó demostrado en 1980 con la explosión ocurrida en la estación de ferrocarril de Bolonia. En 1993, el objetivo fue la histórica Galería de los Uffizi en Florencia, al parecer, efectuado por la mafia italiana.

Los movimientos terroristas de Latinoamérica tuvieron sus orígenes en antiguas tradiciones de conflictos políticos localizados. La principal innovación la constituyó la creación de los llamados movimientos de guerrilla urbana, ya que las actividades terroristas se desplazaron desde el campo hasta las ciudades. Sendero Luminoso, grupo terrorista maoísta del Perú, se convirtió en uno de los ejemplos más sangrientos y famosos por el uso de tácticas muy cruentas destinadas a desestabilizar el Estado y a provocar la represión. En la década de los 90, una tendencia existente en Italia, con algunos miembros del cartel de la cocaína en Colombia, utilizaron tácticas terroristas para dificultar la aplicación de las leyes orientadas a la lucha contra el problema del narcotráfico.

Durante la Guerra de Vietnam, Vietnam del Norte respaldó una campaña comunista de terrorismo y subversión en Vietnam del Sur. Algunos analistas han considerado como acciones terroristas las realizadas por agentes israelíes del Mossad dirigidos contra la OLP y otros objetivos fuera de Israel. Existen algunos casos, registrados en las democracias consolidadas, que evidencian la aplicación, a través de métodos terroristas, con base en el concepto errado de "razón de Estado" sobre la ciudadanía o sobre intereses generales, utilizada en muchas ocasiones por Estados Unidos.

Otro acto terrorista que causó gran alarma en Estados Unidos fue la explosión ocurrida en el World Trade Center de Nueva York en 1993, la cual fue superada por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, en el que desapareció el símbolo del poder económico del mundo occidental, el World Trade Center de Nueva York, y del poder militar de la gran potencia, el Pentágono, en Washington. Con un mínimo presupuesto, con mucha organización, con extrema frialdad y una decisión suicida, un pequeño grupo ocasionó un daño absolutamente desproporcionado en relación con sus posibilidades aparentes.



Osama Ben Laden, líder del grupo Al-Qaida, "la base" de la organización establecida para reunir a los árabes y establecer un Estado islámico en todo el mundo, se presume fue el ideólogo de estos hechos tan escabrosos.

Las reacciones a nivel mundial no se hicieron esperar. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reaccionó en forma enérgica con la Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001. Con ella, el Consejo constató por unanimidad que los atentados terroristas en Nueva York y Washington representaban una amenaza a la paz mundial y a la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad creó las condiciones para hacer frente a un enérgico combate contra el terrorismo. La resolución reconoce explícitamente el derecho inmanente de defensa

individual y colectiva. Así mismo, la resolución subraya que los autores, los organizadores y los patrocinadores, así como sus respectivos secuaces, deberán rendir cuentas de sus hechos.

El 28 de septiembre de 2.001 se aprobó, en el seno del Consejo de Seguridad, la Resolución 1373 que busca endurecer las medidas contra el terrorismo. La iniciativa se presentó con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Eso implica que, en particular sobre los artículos 1 y 2 de la Resolución, todos los Estados miembros de la Organización quedan obligados a acatar estrictamente sus disposiciones.

En los artículos 2 y 3 de la resolución, se hace mención del término "actos terroristas", en lugar de terrorismo, lo cual puede obedecer a la falta de definición de este concepto a nivel internacional. Adicionalmente, en el texto de la resolución no se distingue entre los actos terroristas según su alcance nacional o internacional. Hace referencia principalmente a los actos terroristas y a las medidas que se deben adoptar para combatirlos.

Por otro lado, la resolución declara de manera general que los actos de terrorismo constituyen amenazas a la paz

y a la seguridad internacional. Este tipo de declaraciones ya se habían presentado en resoluciones anteriores del Consejo, pero en este caso, como se señaló, las medidas se enmarcaron en el capítulo VII de la Carta de la ONU, de carácter obligatorio para todos los Estados miembros.

La Declaración de la Asamblea Extraordinaria de la OEA, adoptada en Lima el 11

Los hechos del 11 de septiembre de 2.001 cambiaron la situación política mundial. Podría decirse que entramos a una nueva era, en la que la guerra del terrorismo es privada e internacional, motivada por el odio y las rivalidades.

de septiembre de 2.001, y propuesta por Colombia en el mismo momento en que ocurrieron los dolorosos hechos en los Estados Unidos, fue una de las primeras reacciones de la comunidad internacional y el llamado inicial a la cooperación hemisférica para combatir esta nueva ola de terror.

El 21 de septiembre, en la Vigésimotercera Reunión de Consulta y la de los miembros del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los Ministros de Relaciones

Exteriores condenaron enérgicamente los ataques terroristas cometidos en los Estados Unidos de América y establecieron que constituían un ataque contra todos los Estados americanos, al tiempo que acordaron que se prestara asistencia mutua y reafirmaron la decisión de acometer su defensa colectiva tanto en el marco de la OEA como del Tratado mismo.

Los países miembros del TIAR brindaron su pleno apoyo a los Estados Unidos de América. Las medidas que están siendo aplicadas por dicho país y por otros Estados, en ejercicio de su derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva, cuentan con el "pleno apoyo de los Estados Parte del tratado TIAR o Tratado de Río".

Las medidas de legítima defensa individual y colectiva establecida en la Resolución RC.24/ RES.1/01, propuesta por la delegación de Colombia, expresa que los "Estados Parte del Tratado de Río ratifican su disposición de prestar asistencia y apoyo adicional a los EEUU y entre sí, según corresponda, tomando en consideración todas las disposiciones del mencionado Tratado y para prevenir y evitar futuros ataques armados cometidos por terroristas".

La Unión Europea, en Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, y a través del Presidente del Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, condenaron los atentados del 11 de septiembre, y firmaron en Bruselas una Declaración Conjunta, el 14 de septiembre, a través de la cual expresaron su solidaridad y reiteraron su condena contra los autores, responsables y cómplices de los actos. El Consejo de Ministros de Justicia e Interior adoptó las siguientes medidas: la ratificación y la entrada en vigor de las Convenciones sobre Extradición entre los Estados miembros firmadas en 1995 y 1996; y la ratificación y puesta en vigor de la Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, firmada en mayo de 2.000. Se invitó a los Estados miembros a ratificar los Tratados existentes, en especial la Convención de las Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo.

El Consejo de la OTAN expresó su solidaridad con el pueblo americano y condenó los atentados terroristas cometidos contra uno de sus miembros. Declaró, así mismo, que esos ataques implican la activación de la defensa mutua prevista en el artículo 5 del Tratado de la

OTAN, con la condición de que hayan sido orquestados desde el exterior (declaración de la OTAN). El Secretario General de la OTAN comunicó esa resolución al Secretario General de la ONU, quien anunció que la Organización estará lista para actuar cuando se lo pida Estados Unidos.

La Alianza Atlántica ha intensificado considerablemente las consultas y el intercambio de información entre sus miembros. Además, ha debatido la situación con Rusia en el Consejo OTAN - Rusia y con los socios del Consejo de la Asociación Euroatlántica. Ambos gremios han adherido de forma irrestricta a la condena de los atentados formulada por la OTAN.

Para concluir, podemos constatar que el problema del terrorismo está presente y puede sorprender en cualquier momento y lugar del planeta debido, en parte, a la confiabilidad en las instituciones responsables de la seguridad y a la globalización de los conflictos. La primera potencia global nunca imaginó que pudiera ser blanco en su propio territorio, el cual había pasado indemne por dos guerras mundiales, una Guerra Fría y decenas de guerras locales, pero nunca en el corazón financiero y militar de la gran potencia.



Los hechos del 11 de septiembre de 2.001 cambiaron la situación política mundial. Podría decirse que entramos a una nueva era, en la que la guerra del terrorismo es privada e internacional, motivada por el odio y las rivalidades, y con la pura voluntad de destruir, con ánimo suicida, por lo que no se puede comparar ese enemigo con los combatientes por la libertad.

El combate contra el terrorismo exige una respuesta mucho más amplia: política, diplomática, económica y naturalmente social, en donde se trabaje en forma conjunta y solidaria. La división de ricos y pobres no es la única causa de la existencia del terrorismo; la carencia de instrumentos que permitan actuar rápidamente para reducir sus espacios, su movilización y su comunicación, así como su acceso incontrolado a las nuevas tecnologías de actores que trabajan en la oscuridad y en la sombra sin enfrentarse tratan ahora de imponerse en la forma más violenta que jamás hubiéramos imaginado. •



¿Nuevos ordenamientos o nuevas lecturas?

Álvaro Alejandro Gómez Ocampo

“Recordad que la vida en las aldeas de las montañas de Afganistán es tan inviolable a los ojos de Dios Todopoderoso como puede ser la vuestra. Recordad que Él, que os ha unido como seres humanos con la misma carne y hueso, os ha atado por la ley del amor al prójimo ... no limitada por las fronteras de la civilización cristiana”.

William E. Gladstone.
Primer Ministro Inglés
(1809-1898)

Los cambios de enfoque en el estudio y análisis de las relaciones internacionales han estado generalmente determinados por el comportamiento de los principales actores del concierto de naciones y el de sus líderes, especialmente en tiempos de guerra, y en sus esfuerzos posteriores por preservar un orden mundial en paz. La

historia contemporánea de la humanidad muestra cómo la comunidad internacional tiende a mantener un equilibrio en la configuración del poder, un poder traducido en términos políticos, jurídicos, militares, económicos e incluso culturales. En ese esfuerzo, los Estados han generado instrumentos y mecanismos de acción para el logro de tal objetivo, al tiempo que los analistas han creado patrones de lectura para entenderlos.

*Tercer Secretario de
Relaciones Exteriores de la
Carrera Diplomática y
Consular de la República
Dirección General
de América
Ministerio de Relaciones
Exteriores*

En los momentos más críticos de la historia, algunos de esos patrones se tornan insuficientes para ofrecer una lectura adecuada y comprensible de la coyuntura mundial y, con certeza, los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y sus posteriores consecuencias —que aún no se puede calcular ni predecir en toda su dimensión—, constituyen uno de esos momentos. Los atentados terroristas perpetrados en las ciudades de Nueva York y Washington dejaron percibir una confrontación de características diferentes a las guerras convencionales y con la capacidad de amenazar el mantenimiento de la paz, al mismo tiempo que transformar los conceptos tradicionales de seguridad.

Ante este nuevo escenario, medios de comunicación y analistas internacionales se apresuraron a realizar una serie de afirmaciones que hacen referencia al advenimiento de un nuevo orden

mundial y al fin de la postguerra fría. Sin embargo, resulta importante reflexionar sobre la pertinencia de tales afirmaciones, para poder determinar si realmente la configuración de las relaciones internacionales ha cambiado y si sus patrones de lectura se quedaron insuficientes para explicar la realidad de un mundo más complejo.

¿El día terrible en que la historia recomenzó?¹

El impacto de las imágenes transmitidas en vivo y en directo el 11 de septiembre mostraron lo impensable. El ataque a los principales símbolos del poder y del estilo de vida norteamericano, al igual que el drama humano de la tragedia, dejaron estupefacto al mundo entero y desnudaron la vulnerabilidad

¹ LEMOS Simmonds, Carlos. “El día terrible en que la historia recomenzó” en *Lecturas Dominicales de El Tiempo*, Bogotá, 16 de septiembre de 2001.

de los sistemas de seguridad y de inteligencia de los Estados Unidos.

Sin embargo, cuando se buscan las explicaciones y los motivos que llevaron a cometer actos tan extremos, resulta más comprensible entenderlos como la consecuencia histórica de una política exterior errada por parte de los Estados Unidos hacia el Medio Oriente, y de la lucha de grupos fundamentalistas que recogen los reclamos y frustraciones de diversos pueblos que se consideran a sí mismos como las víctimas del modelo económico impuesto por Occidente y como sujetos de la manipulación política por parte de sus principales potencias en la búsqueda de la realización de intereses nacionales particulares.

En este sentido, hay que recordar que Afganistán fue víctima del expansionismo ruso y británico en el siglo XIX, potencias que pretendieron dominarlo por su posición geográfica estratégica, dada su cercanía al Mar Índico, y por ser punto de paso en la ruta con el Lejano Oriente. Posteriormente, en el siglo XX, a finales de los años setenta, Afganistán fue invadido por la Unión Soviética de Brezhnev, en su afán de apoyar la instauración de un régimen mar-

xista y de ampliar el área de influencia soviética en la región. Fueron entonces los Estados Unidos, en colaboración con Arabia Saudita, los que apoyaron la resistencia afgana conformada por varios grupos pequeños, entre ellos, los talibán, un grupo minoritario de estudiantes islámicos, y encargaron la administración de un tráfico de armas modernas de más de US\$ 1,000 millones anuales a un joven inge-

Quando se buscan las explicaciones y los motivos que llevaron a cometer actos tan extremos, resulta más comprensible entenderlos como la consecuencia histórica de una política exterior errada por parte de los Estados Unidos hacia el Medio Oriente.

niero civil que la CIA había reclutado: Osama Ben Laden. Una vez los soviéticos se retiraron de Afganistán en 1989, Ben Laden se alió con los talibán y creó la organización denominada Al-Qaeda, que propugna por la instalación de regímenes fundamentalistas islámicos en los países de la región y que pronto consideraron a los Estados Unidos como el principal enemigo del Islam, debido al apoyo irrestricto de los norteamericanos a Israel y por la exacerbación que les produjo la

intervención militar de los países aliados liderados por los norteamericanos en la Guerra del Golfo.

Resulta, entonces, más apropiado entender que los hechos del 11 de septiembre, antes de partir la historia contemporánea de la humanidad en dos, corresponden al desarrollo de la historia misma.

¿Choque de civilizaciones?

A medida que las sospechas sobre la autoría de los atentados terroristas ocurridos en Nueva York y Washington fueron acentuándose sobre grupos fundamentalistas islámicos, los analistas y medios de comunicación del mundo entero rescataron la tesis de Samuel Hun-

tington sobre su "choque de civilizaciones"².

Según Huntington, "... a medida que su poder y confianza política aumentan en sí mismas, las sociedades no occidentales van afirmando cada vez más sus propios valores culturales y rechazan lo que les impone Occidente... En este nuevo mundo, la política local es la política de la

² HUNTINGTON, Samuel. "Clash of Civilizations" en *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, summer 1993.

etnicidad; la política global es la política de las civilizaciones. La rivalidad de las superpotencias queda sustituida por el choque de las civilizaciones"³.

Sin embargo, el panorama de una lucha o choque entre civilizaciones dista mucho de la realidad actual. ¿Acaso se trata de un ataque de Oriente contra Occidente? Si así fuera, ¿cómo entender las fronteras entre estas dos partes? ¿Es Oriente un grupo homogéneo político, económico y cultural? ¿Lo es Occidente? ¿Es Oriente sinónimo de árabe, musulmán, fundamentalismo y terrorismo?

Así mismo, entendiendo que en las actuales circunstancias tanto el mundo árabe como el mundo musulmán están directamente involucrados en el conflicto, es necesario realizar algunas precisiones para determinar la pertinencia de la tesis de Huntington.

Primero, el mundo árabe, lejos de llegar a ser homogéneo, difícilmente genera consensos en contra de Occidente. Segundo, el mundo islámico tampoco es homogéneo, ni políticamente ni en la forma de interpretar y asumir su credo religioso. Finalmente, Occidente no es necesariamente sinónimo de unidad, a pesar

³ *Ibid.*

de tener generalizados ciertos valores políticos y económicos como la democracia y el libre mercado.

En este contexto, si bien Huntington tiene razón al afirmar que los rasgos culturales inciden en la forma de concebir lo político - especialmente en el mundo globalizado de la post-guerra fría -, los Estados continúan siendo los actores más importantes en el escenario internacional y sus diferencias siguen siendo interpretadas primordialmente en términos económicos y políticos más que culturales.

No obstante, la comunidad internacional ha comprendido la importancia de la propagación, el conocimiento y la apreciación de los antecedentes históricos y culturales de los pueblos que viven en diferentes circunstancias y regiones del mundo y, en ese sentido, por iniciativa del Presidente de la República Islámica de Irán, Ali Mohammad Khatami-Ardakani, en 1998 la Organización de las Naciones Unidas declaró el año 2001 "Año de las Naciones Unidas para el Diálogo entre las Civilizaciones"⁴. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su informe mundial de ese mismo año, subraya que "... la



⁴ En noviembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 2001 "Año de las Naciones Unidas para el Diálogo entre las Civilizaciones". La Resolución GA/RES/53/22, propuesta por la República Islámica de Irán y apoyada por un gran número de países, invita "a los Gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a planificar y llevar a cabo los correspondientes programas culturales, educativos y sociales con miras a fomentar el concepto de diálogo entre las civilizaciones, mediante la organización de conferencias y de seminarios y difundiendo la información y el material escolar existente sobre esta cuestión". Una resolución subsiguiente reafirma las previsiones de la Resolución GA/RES/53/22 en febrero de 2000 (Resolución 54/113).

diversidad cultural seguirá dándose, y es deseable... Se debería controlar que los conflictos que ello acarrea se puedan solucionar pacíficamente⁵.

Por lo anterior, no es procedente ubicar la actual crisis mundial y la guerra contra el terrorismo en el marco de un choque de civilizaciones, cuando sus características se adaptan mejor a una confrontación Norte-Sur y cuando lo que estamos presenciando se parece mucho más a una lucha entre fundamentalismos. Resulta, entonces, tan radical la posición de los grupos que apoyan e instrumentalizan una *jihad* violenta en contra de los Estados Unidos, como asumir la posición de que se está con Estados Unidos o se está de parte de los terroristas; cada una de estas posiciones, a su manera, cierra espacios de reflexión al mismo tiempo que sobrepasa los límites de la tolerancia, ambos factores necesarios para pretender preservar la paz mundial.

⁵ World Report 1998, UNICEF.

⁶ TOKATLIÁN, Juan Gabriel. "Las Exigencias del Nuevo Orden" en El Tiempo, Bogotá, 16 de septiembre de 2001.

¿El fin de la Postguerra Fría?

Algunos analistas coinciden en señalar que la Postguerra Fría pasó a la historia. Por ejemplo, para Juan Gabriel Tokatlián, después de la acción militar emprendida por los Estados Unidos y sus aliados "... estaremos entrando a una nueva estructura internacional... entonces, la Guerra Fría nos parecerá parte de la prehistoria y la Pos-

No es procedente ubicar la actual crisis mundial y la guerra contra el terrorismo en el marco de un choque de civilizaciones, cuando sus características se adaptan mejor a una confrontación Norte-Sur.

guerra Fría apenas un hiato escasamente admirable⁶.

Sin embargo, el panorama propuesto por Tokatlián no tendría necesariamente que ser así. Cuando la Guerra Fría terminó, se entró en una época de transición en la cual el orden mundial caracterizado por la presencia de una sola superpotencia, unos organismos internacionales cuestionados por su eficiencia y sus estructuras rígidas, la aceptación de la democracia como sistema político óptimo para garantizar las

libertades y los derechos de los ciudadanos, la globalización económica y la primacía del sistema de libre mercado, y la formación de bloques regionales.

Todas las características descritas anteriormente continúan vigentes y, al parecer, ese proceso de transición en el orden mundial presentado al finalizar el período de la Guerra Fría, ha visto acelerar el acomodamiento de ciertas tendencias que ha presentado durante este tiempo. Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia en términos realistas. Su poder militar es superior al de cualquier país, su economía es la de mayor dimensión en el mundo, y su influencia política en el ámbito internacional continúa siendo muy importante. Así mismo, el hecho de

que Estados Unidos haya evitado una respuesta unilateral en el caso de los atentados terroristas y, por el contrario, generara consensos y alianzas para legitimar su accionar, no es un fenómeno nuevo. Las últimas intervenciones militares estadounidenses de gran envergadura se realizaron en el marco de organismos multilaterales como la ONU y la OTAN.

De otra parte, el mundo no se tornó más inseguro desde el pasado 11 de septiembre. De hecho, el planeta hace mucho

tiempo dejó de ser un lugar seguro para la subsistencia de la especie. La sobrepoblación, el cambio climático, la deficiencia alimentaria creciente en varias regiones, la epidemia del sida, la contaminación ambiental, la brecha cada vez mayor entre países ricos y pobres, y las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, son algunas de las amenazas que a lo largo de las últimas décadas han afectado de forma lenta, creciente y fehaciente a la seguridad humana.

Pero, al ser el terrorismo una amenaza más contundente y más efectiva para generar desequilibrio, los atentados del 11 de septiembre lograron cambiar la percepción que se tenía sobre la seguridad. Este cambio de percepción merece, entonces, un cambio de lectura en el análisis de las relaciones internacionales.

Se podría empezar por admitir que la visión realista es totalmente insuficiente para reconocer los atributos de poder de actores no estatales, especialmente cuando éstos actúan en red, no tienen un espacio físico identificado, ni tienen un solo líder absoluto. Para el caso, "...el terrorismo se manifiesta en forma de guerra irregular, no tiene frentes, ni campos de batalla delimitados, ni líneas de avanzada ni de retaguardia. Es una guerra

sin tiempo y sin espacio definidos. Su frente está en cualquier parte, en cualquier momento. La ubicuidad es su recurso más pavoroso, tanto como su atemporalidad⁷. Por lo tanto, una respuesta en términos del realismo (v.gr. una acción militar) puede resultar no solamente ineficaz sino que terminará agravando el conflicto.

¿Qué pasará después? ¿Qué pasará cuando las acciones militares terminen en Afganistán? ¿La amenaza del terrorismo desaparecerá con la captura o muerte de Ben Laden? ¿La cruzada en contra del terrorismo llevará a que se efectúen acciones militares en otras latitudes? Ante estos y otros interrogantes e incertidumbres, las nuevas lecturas deben ser responsables y proyectar su mirada más allá del corto plazo y del engeguecedor pasado inmediato.

Una lectura idealista parecería adecuada, siempre y cuando no tenga un componente moralista manipulado, un discurso opuesto a las estrategias, ni se sacrifiquen unos valores por otros. De lo que se trata es de implementar mecanismos inspirados en los principios de derecho internacional, ampliamente reconocidos y aceptados por el concierto de naciones, que permitan enmendar los errores del pasado y el logro y mantenimiento de la paz. Es-



tos mecanismos deben tener adicionado un componente de justicia traducido no solamente en verdaderas oportunidades para el desarrollo, sino también en una revalorización de los asuntos que competen y afectan a toda la humanidad, que aún mantiene fresca en su memoria las imágenes de terror, infamia y dolor del 11 de septiembre, pero que también sigue soñando con la utopía de las promesas hasta ahora incumplidas. •

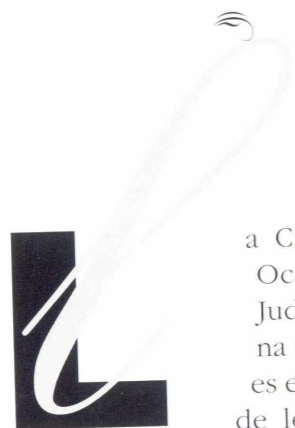
⁷ RANGEL, Alfredo. "La Tercera Guerra Mundial" en El Tiempo, Bogotá, 7 de octubre de 2001.



Occidente, ¿de la prosperidad a la decadencia?

Ensayo sobre la tesis del conflicto de civilizaciones

Alfonso Ricaurte Uribe

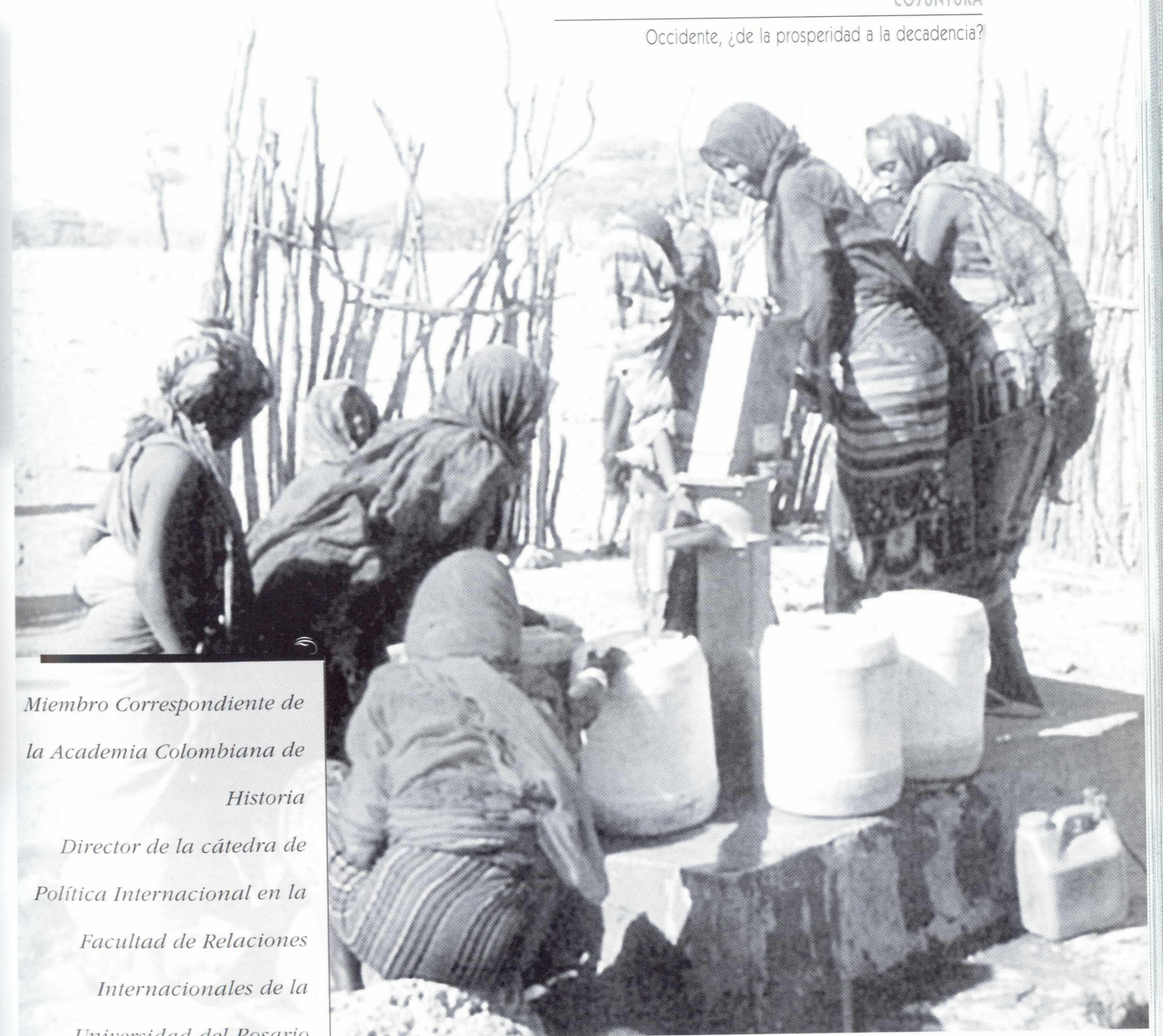


La Civilización Occidental o Judeo-Cristiana Occidental es el resultado de los aportes de Grecia, de Roma, del judeo-cristianismo, del humanismo renacentista, claro, del antropocentrismo, de la Reforma Protestante, de las revoluciones liberales, de la Ilustración, de la Revolución Industrial, y de la tecnología de punta.

Así mismo, el racionalismo y la idea de democracia en los griegos, la sociedad basada en las leyes de los romanos, el sentido de la justicia del cristianismo, las inquietudes intelectuales del humanismo, el sentido de la vida girando alrededor del hombre y no de la idea metafísica de Dios, los conceptos del ahorro, la eficiencia, la responsabilidad individual, que llevan a la acumulación de la riqueza - es decir, el capitalismo-, el

COYUNTURA

Occidente, ¿de la prosperidad a la decadencia?



*Miembro Correspondiente de
la Academia Colombiana de
Historia
Director de la cátedra de
Política Internacional en la
Facultad de Relaciones
Internacionales de la
Universidad del Rosario*

*Dirige y presenta el
programa de televisión*

"Descubriendo"

Autor, entre otros, de

*"Colombia siglo XX:
mucha politiquería y*

poca soberanía" (2001)

derecho de los pueblos a gobernarse -esto es, a controlar el gobierno-, la idea según la cual la humanidad encontrará la "felicidad" a través de la razón, la invención de las máquinas para uso del hombre y la permanente investigación científica libre de toda restricción que conduce a la alta tecno-

logía, han otorgado el indudable predominio geopolítico en el mundo, a partir del siglo XVI, a Occidente, el maravilloso Occidente, rico, libre, próspero y feliz.

Desgraciadamente, todo parece indicar que los valores occidentales no siempre pu-

dieron o no quisieron ser asimilados por la mayor parte del mundo. En el siglo XVI, la España imperial de los Austrias, potencia hegemónica en esa época, trató de oponerse a los valores burgueses representados por la Reforma Protestante, es decir a "Occidente", y como sabemos fue derrotada. Y, ya entrado el siglo XVII, España entra en decadencia, al tiempo que el resto de Occidente triunfa, mientras el imperio turco-otomano se consolida como rival poderoso de Occidente, para desaparecer sólo después de una larga agonía con el Tratado de Sèvres, tras el fin de la I Guerra Mundial.

Para 1.920, la mayor parte del mundo estaba dominada directa o indirectamente por Occidente; las élites de los países latinoamericanos, africanos o asiáticos trataban de copiar aunque fuera superficialmente la civilización occidental, mas, como podemos entender hoy en día, ésto no era así. Ni los pueblos, ni sus clases gobernantes en las regiones llamadas tercermundistas o subdesarrolladas entendían y, menos aún, asimilaban los valores occidentales. Y, lo que es aún más preocupante: no querían asimilarlos.

Naturalmente, las consecuencias fueron catastróficas. Occidente cada vez progresaba más, cada día era más rico, libre, próspero y feliz, y el mundo marginal cada día más pobre, atrasado y violento. Pese a todo, y debido al progreso de las comunicaciones, las juventudes latinoamericanas, africanas y asiáticas recibían algo de influencia de ese maravilloso mundo tan distinto a su tragedia cotidiana,

Desgraciadamente, todo parece indicar que los valores occidentales no siempre pudieron o no quisieron ser asimilados por la mayor parte del mundo.

na, y en muchos casos, un cierto sentido de frustración se creaba... ¿Para qué estudiar si una vez terminados los estudios no habría trabajo? ¿Mejor emigrar? Sí, pero ello implicaba perder sus raíces, algo que históricamente ha demostrado ser duro. ¿Qué consuelo podía haber, entonces, para los miles de millones de tercermundistas? Quizás la religión, y no precisamente en su sentido ético y positivo sino en su sentido "fundamentalista", mas, ¿qué dice sobre el par-

ticular el fanatismo religioso? El mundo no puede ser gobernado por el Occidente "ateo" y "racionalista"; el mundo tiene que ser gobernado por Dios (=Alá), un problema cultural prácticamente imposible de conciliar.

Europa occidental y los países europeos occidentales ubicados fuera del continente europeo propiamente dicho, es decir, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, están amenazados hoy en día por los millones de miserables que intentan desesperadamente entrar allí. Ya varios millones lo han logrado pero, al parecer, no es muy claro que aún viviendo y disfrutando de las bondades de la civilización occidental la hayan asimilado o se sientan pertenecientes a ella.

A Occidente podría estar sucediéndole, en consecuencia, lo que al Imperio Romano en los siglos IV y V d.C., es decir, una invasión de los "bárbaros", que evidentemente podrían aniquilar la forma de vida occidental, y Occidente por principio y por tradición cultural es tolerante, pues no considera lícito imponer a la fuerza sus formas de vida. ¿Cómo podrá luchar, entonces, Occidente contra el terrorismo? Y suponiendo que



COYUNTURA
Occidente, ¿de la prosperidad a la decadencia?



lo logre erradicar, ¿cómo luchará contra las costumbres tercermundistas instaladas en sus países?

Para el milenario de Roma, el Emperador era un extranjero que ni siquiera era oriundo de lo que hoy es Italia. Cuando, en el siglo V d.C., el Imperio Romano de Occidente finalmente colapsó, buena parte de sus funcionarios, soldados y, en fin, de sus habitantes, no eran ni romanos ni romanizados, y la formidable civilización romana no pudo resistir.

Resulta, entonces, interesante ver cómo se desarrollará en el futuro inmediato aquella -según Huntington- "lucha de civilizaciones". En todo caso, el delicioso señor de Voltaire probablemente no entendería tal incapacidad para usar la razón que, en su entender, hubiera llevado al ser humano a lo mejor. •





Lima, Palacio de Torre - Tagle, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.



La OEA y la reinstauración de la democracia en el Perú

María Cristina Zuleta de Patiño



El auto golpe de 1.992

Para nadie es un secreto que la Organización de los Estados Americanos, OEA, ha desempeñado, según el momento histórico, re-

levantes papeles en la democracia peruana. En algunas oportunidades han sido cuestionados, pero en otras, como el más reciente, han sido plenamente exitosos.

Sin lugar a dudas, con ocasión del autogolpe del 5 de abril de 1.992, la OEA, bajo la égida del Secretario General, João Baena Soares, jugó un papel que aún hoy es cuestionado por los peruanos. Sin embargo, conviene recordar que el presidente Alberto Fujimori apareció sorpresivamente en la Asamblea General reunida en Barbados, justificando su decisión como una consecuencia del te-

Embajadora de Colombia en
el Perú desde marzo de
1.999



rorismo y la corrupción, y comprometiéndose a promover reformas para el fortalecimiento de la democracia que, por supuesto, no se llevaron a cabo.

Para la mayoría era impensable que el autogolpe estuviera dirigido a controlar desde el Poder Ejecutivo la prensa, el Congreso y el poder judicial, entre otros. ¡Qué paradójico resulta que ese auto golpe fuera después utilizado para afectar -acabar, si se nos permite decirlo sin temor a equivocarnos- la democracia peruana!

Desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), el asesor Vladimiro Montesinos instauraba una corrupción sin antecedentes en la historia del Perú.

El mandato de Windsor

Ante las serias irregularidades cometidas en las elecciones de mayo del 2.000, para las cua-

les el gobierno de Fujimori utilizó toda clase de mecanismos con el fin de hacerse reelegir para un tercer período, la Asamblea General de la OEA, reunida en Windsor (Canadá), acordó enviar una misión de alto nivel al Perú, conformada por el Secretario General, Dr. César Gaviria y por el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Sr. Lloyd Axworthy, después de largas negociaciones. El papel que jugó el canciller de Colombia, Dr. Guillermo Fernández de Soto, para llegar a un consenso, fue determinante.

La misión tendría como propósito fundamental lograr que el gobierno de Fujimori convocara a unas nuevas elecciones, libres y transparentes. La decisión de la Asamblea se adoptó ante los hechos inequívocos de fraude electoral denunciados por el Ex Canciller guatemalteco, Eduardo Stein, quien como Jefe de la Misión de Observación Electro-

ral había puesto de manifiesto que las elecciones habían sido manipuladas y controladas desde el gobierno, impidiéndole al pueblo peruano una elección libre y democrática.

La Misión de Alto Nivel acordó con las fuerzas vivas de la Nación una agenda inicial de 29 puntos que deberían ser discutidos por los representantes del gobierno con los miembros de los partidos de oposición. Actuarían como garantes los miembros de la sociedad civil, tales como las organizaciones de derechos humanos, la Iglesia, los sindicatos y el Defensor del Pueblo.

Entre los puntos de la agenda se contemplaban cuatro grandes reformas:

1. Reforma de la administración de justicia, fortalecimiento del Estado de Derecho y separación de poderes.
2. Equilibrio de los derechos humanos y la seguridad.
3. Reforma electoral.
4. Fiscalización y balance de poderes.

Así mismo, otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia.

La Mesa de Diálogo

Sin lugar a dudas, el instrumento de la Mesa de Diálogo fue fundamental y definitivo para el fortalecimiento de la democracia en el Perú. Allí, las decisiones se tomaban por consenso, tanto entre los representantes del gobierno, como en los de la oposición. Ésto, inequívocamente, llevó a éstos últimos a unirse en acuerdos de carácter político que retornarían al país a una democracia que había sido usurpada a los peruanos desde el gobierno mismo.

La Mesa de Diálogo cohesionó a la oposición que venía de manera desarticulada combatiendo al gobierno de Fujimori, sin lograr nada concreto. Por lo demás, el gobierno utilizaba todo tipo de conductas indebidas e ilícitas para socavar a quienes se enfrentaban al régimen. Uno de ellos era el candidato Alejandro Toledo.



El gobierno, a través de dineros y prebendas, manejaba a su arbitrio a los congresistas

Para la mayoría era impensable que el autogolpe estuviera dirigido a controlar desde el Poder Ejecutivo la prensa, el Congreso y el poder judicial, entre otros. ¡Qué paradójico resulta que ese auto golpe fuera después utilizado para afectar la democracia peruana!

oficialistas, imponiendo así con sus mayorías las decisiones de carácter legislativo que consideraba necesarias para perpetuarse.

La Mesa de Diálogo resultó incomoda para el Presidente, por lo cual en varias oportunidades los delegados presidenciales trataron de condicionar su funcionamiento a la aprobación de leyes que contemplaban amnistía para los militares, incluyendo soterradamente

los actos de corrupción.

Entre tanto, los escándalos del gobierno que poco a



poco salían a la luz pública hacían imposible la permanencia de Fujimori en el poder. El país veía con estupor cómo desde el SIN el asesor presidencial Vladimiro Montesinos había pagado millones de dólares a congresistas, periodistas, jueces, militares y políticos, para garantizar la reelección fraudulenta. Sin lugar a dudas, las denuncias hechas por la OEA con respecto al fraude electoral, sumadas a las del ilícito envío de armas desde el Perú para fortalecer a la guerrilla colombiana de las FARC, así como la presentación en los medios de comunicación de los cassettes (los famosos

“vladivideos”) que mostraban a Montesinos corrompiendo funcionarios, resultaron definitivos en la estruendosa caída del régimen. La pregunta es: ¿Qué hubiera pasado en el Perú si se cae el régimen sin unos partidos políticos cohesionados gracias a la Mesa de Diálogo?

La solución a la crisis

Sin la Mesa, el desenvolvimiento de la historia peruana habría sido completamente distinto al momento de la renuncia de Fujimori; de lo contrario, era improbable llevar a la jefatura del gobierno a un presidente transitorio de una manera civilizada y pacífica.

Gracias a la forma armónica como venían trabajando los miembros de la oposición en la Mesa, buscando acuerdos que fortalecieran la democracia y permitieran el ejercicio de los derechos ciudadanos, se lograron los acuerdos necesarios para salir de la crisis sin que los enviones dirigidos por el gobierno que se caía pudieran evitarlo.

La presencia de todas las fuerzas políticas en la Mesa permitió que el Congreso removiera a las directivas impuestas por el régimen. La oposición, por primera vez en diez años, controlaba la Rama Legislativa eligiendo al

congresista Valentín Paniagua como presidente del Congreso, y luego como primer mandatario, cumpliendo así la norma constitucional y restableciendo la democracia sin derramar una gota de sangre, a pesar de las difíciles circunstancias.

Hacia un futuro promisorio

La OEA se estaba jugando en Perú una carta arriesgada porque, de no resultarle el experimento de la Mesa de Diálogo, el futuro de la Organización se tornaría aun más incierto. Cuando el Secretario General Gaviria decidió aceptar su papel como miembro de la Misión de Alto Nivel, sabía que de lo que ocurriera en el Perú dependería la subsistencia misma de la Organización.

Los críticos de Gaviria, profesionales algunos de ellos, le auguraban un rotundo fracaso a la Mesa y la criticaban desde sus inicios, como llamando a su desgracia y prematuro fallecimiento. ¡Qué equivocados estaban!

Los detractores jamás pensaron que la OEA pudiera lograr lo que parecía un imposible físico: cohesionar a toda la oposición y obligar al Gobierno moribundo a hacer concesiones. La OEA se la jugaba toda con el apoyo de sus paí-

ses miembros. Los peruanos habían decidido apuntarse en la Organización como mecanismo civilizado para la solución de sus conflictos. La comunidad internacional, por su parte, demostraba con hechos concretos que los gobernantes no pueden impunemente socavar el sistema democrático.

Ha quedado claro para los países del continente americano que la democracia siempre reacciona de manera más fuerte que sus enemigos, porque ella se sustenta en la voluntad inequívoca de las mayorías.

Democracia y terrorismo

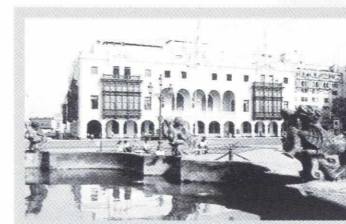
El 11 de septiembre de 2001 se reunía en Lima la Asamblea Extraordinaria de la OEA, convocada para aprobar la Carta Democrática cuyo texto había sido propuesto en junio, en San José de Costa Rica, por el entonces Canciller Javier Pérez de Cuéllar. En las horas de la mañana, el mundo se estremecía con los ataques terroristas contra los Estados Unidos.

El Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, veía, al igual que los demás cancilleres de los países miembros, las imágenes que mostraban al mundo, en directo, el feroz

ataque contra los Estados Unidos, agresión ésta que cambiaría la historia.

Sin embargo, antes de regresar a su país para afrontar la crisis, Powell se hizo presente en el recinto donde se reunían los delegados, revelando en su rostro la honda preocupación. La Asamblea estaba presidida por el canciller peruano, Diego García Sayán, quien meses atrás había jugado un papel fundamental en la Mesa de Diálogo. Allí también llegaba el Presidente de la República del Perú, Alejandro Toledo, ciudadano que había enfrentado con valentía al régimen fujimorista, aún poniendo en riesgo su propia vida. El panorama se completaba con la presencia del Secretario General Gaviria, quien también meses atrás se la había jugado toda en lo personal y en lo institucional por la democracia peruana.

Powell agradeció a los asistentes la solidaridad expresada al haber aprobado por unanimidad una proposición presentada por el Canciller de Colombia, Guillermo Fernández de Soto y Valderrama.



El Secretario de Estado norteamericano se dirigió a la Asamblea, manifestando que el mejor tributo que podría hacerse a la democracia sería aprobar sin dilaciones la Carta. Así, se procedió unánimemente entre los estruendosos aplausos de las delegaciones y, por supuesto, del Secretario General de la OEA.

Los países del hemisferio cuentan desde el 11 de septiembre pasado con un instrumento fundamental para la preservación de la democracia, cuando quiera que ella se vea amenazada. Los pueblos americanos reaccionaban así de manera civilizada y enfática contra las agresiones terroristas. La OEA nuevamente jugaba un papel fundamental, teniendo como sede a la ciudad de Lima y al pueblo peruano como testigo.

A esa hora, en Tokio, probablemente el expresidente Fujimori estaría recordando amargamente su último encuentro con el Secretario General Gaviria, cuyo rostro adusto plasmado en una foto que dio la vuelta al mundo, reflejó la firme determinación de lograr el retorno al Estado de Derecho en el Perú. •



Cartagena de Indias



Caribe, el gran reto

Juan Antonio Liévano Rangel



Colombia se caracteriza por ser el país con la mayor extensión marítima titulada y definida en la gran cuenca del Caribe (548.876 Km²), gracias a sus 1.600 ki-

lómetros de costa atlántica, al archipiélago de San Andrés y Providencia, y a los derechos adquiridos en los tratados de límites firmados y ratificados, lo que le confiere no solo una gran preeminencia geopolítica y estratégica sobre la zona, sino que le implica también un gran desafío en la formulación y diseño de una política de Estado soberana, interna y externa, real, permanente, integral, coherente y consistente con la importancia y riqueza del área y la racional protección ambiental, exploración, explotación y desarrollo armónico de este invaluable y preciado espacio, regalo de la naturaleza al cual hemos accedido de forma natural y geopolítica desde siempre.

*Embajador de la Carrera
Diplomática y Consular de
la República
Embajador de Colombia
ante la República de
Trinidad y Tobago
Como diplomático, se ha
desempeñado en Perú,
Guatemala y los Estados
Unidos de América*



El país tiene que entender la enorme responsabilidad que le cabe en el sentido de asegurar y consolidar la zona y sus riquezas para sí mismo, para la región y para el mundo, como dueño, señor absoluto y soberano de ese inmenso espacio geográfico, y debe asumir sin demoras el reto de poseerlo integralmente, de proveer su debida protección, conservación, desarrollo, integración y administración, siendo conscientes también de que solos no podemos acometer tan grande empresa, pero tampoco podemos dejar el asunto al azar o a merced de un golpe de suerte. Debemos, por el contrario, tener la iniciativa para controlar la situación, por lo que resulta imprescindible ejercer la debida potestad que nos da la prioridad, buscando las respectivas alianzas estratégicas con nuestros vecinos de la zona y ejerciendo una positiva influencia a través del fortalecimiento de nuestras relaciones bilaterales y multilaterales.

Colombia debe aprender de las duras, tristes y amargas lecciones históricas del pasado donde, por descuido y desidia, perdimos gran parte de nuestro territorio. Por eso, no podemos repetir la historia y ser ajenos e inferiores en las actuales circunstancias,

desgastándonos en largos y continuos discursos retóricos. Debemos pasar de la dialéctica a las acciones reales y concretas, para lo cual es preciso asumir con firmeza y decisión la realidad, la inmensa responsabilidad y el compromiso de cara al presente y al futuro, tomando al menos la delantera para la formulación de las decisiones de regulación y control del área.

Una verdadera política de dominio y control de nuestro mar Caribe debe partir de nuestra propia iniciativa y formularse y diseñarse como un todo desde la perspectiva de incluir, conjugar y desarrollar fundamentalmente nuestros dos componentes caribeños: el interno y el externo. Cabe, entonces, apoyarse en la legislación nacional y en los tratados internacionales existentes al respecto, a fin de contar con bases sólidas para la formulación de nuestros objetivos y mayor presencia en la zona.

El Estado colombiano debe desarrollar, fundamentalmente, ese componente interno que constituyen nuestros departamentos de la costa norte como el medio natural para la integración y el desarrollo con el Caribe insular, aprovechando para ello la proximidad geográfica, la identidad

cultural y el desarrollo humano e industrial de nuestras comarcas.

Los gobiernos locales deben convertirse no sólo en los abanderados de estos proyectos, sino también en motores fundamentales como medio de inserción en las demás latitudes caribeñas, con capacidad para interactuar directamente pensando en su desarrollo y beneficio e interés regional y nacional, dentro del marco de una política exterior de total integración y apertura hacia el Caribe que involucre otros entes nacionales y que supla y subsidie la falta de apoyo del sector privado en renglones prioritarios como el transporte marítimo y aéreo -tan urgente y necesario en la zona-, amén de una fluida comunicación y mayor flujo de personas y comercio intrazonal.

A su vez, dentro de este componente resulta urgente, fundamental y definitivamente necesario contar con el refuerzo y ampliación del poderío de la fuerza naval y aérea en esta zona para el total y pleno ejercicio de la soberanía.

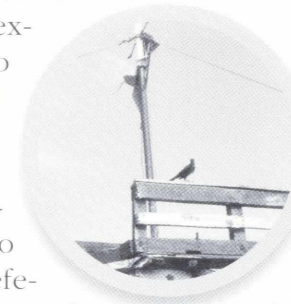
El componente externo, como lo sabemos, lo conforman el Caribe hispano, anglófono, francófono y holandés, ya sean territorios

continentales o insulares, con países con grandes diferencias de extensión territorial, de población, de mayor o menor grado de desarrollo, con una gran diversidad multirracial, multicultural, religiosa y diferentes sistemas de gobierno, existiendo distintos niveles o grados de relaciones dada la propia inercia o dinámica natural con cada país.

Desde las anteriores perspectivas de la gran diversidad y heterogeneidad y necesidad, debemos ser muy cuidadosos y precisos en el diseño de una política exterior hacia el Caribe, considerando a cada país en sus debidas dimensiones y proporciones, evitando generalizar y precisando inclusive cuando usamos expresiones como "El Caribe", "El Gran Caribe", o "La región Caribe", y determinando si con ellos queremos referir al conjunto en total, a los países continentales, a las Antillas mayores, a las menores, o al conjunto de na-

Una verdadera política de dominio y control de nuestro mar Caribe debe partir de nuestra propia iniciativa y formularse y diseñarse como un todo desde la perspectiva de incluir, conjugar y desarrollar fundamentalmente nuestros dos componentes caribeños: el interno y el externo. Cabe, entonces, apoyarse en la legislación nacional y en los tratados internacionales existentes al respecto, a fin de contar con bases sólidas para la formulación de nuestros objetivos y mayor presencia en la zona.

ciones de influencia hispana, anglófono, francófono, holandés o estadounidense.



Desde el punto de vista diplomático, Colombia tiene cubierta completamente la zona del Caribe con representaciones diplomáticas residentes y concurrentes en todos los países del Caribe continental e insular, a través de las cua-



les desarrolla una acción diplomática dinámica natural en asuntos políticos, económicos, culturales y de cooperación, que sirve de soporte a las futuras alianzas políticas de inserción y concertación para el tema del control y manejo de la cuenca, pero que en algunos casos requiere ser más activa, audaz e incisiva.

Colombia se encuentra enfrentada en la zona del Caribe, especialmente en las Antillas, a una gran presencia, influencia y cooperación de países como la República Bolivariana de Venezuela, con misiones en todas las Antillas, acompañadas de un Instituto Venezolano de Cultura para la enseñanza del español y un acuerdo para

subsidiar los hidrocarburos; Cuba, que coopera en gran escala con apoyo profesional en todos los sectores públicos; México, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, Canadá, India, Holanda, la Unión Europea, Japón y la República Popular China, entre otros.

De ahí, mi llamado a una reflexión profunda y constructiva sobre el tema y mi recomendación especial para la formulación de una acción diplomática de inserción, acompañada de cooperación persistente, congruente, activa y consecuente con las realidades. Para ello, se deben tener en cuenta la suma y el desarrollo de todos los componentes internos y externos señalados, a fin de poder diseñar una verdadera política exterior de integración y cooperación, coherente y adecuada, especialmente frente a los países del Caribe antillano, y dinámica y creativa para la construcción, conservación y protección de nuestros derechos soberanos y el desarrollo y explotación de las riquezas marinas, el fomento del turismo, el comercio y la cultura.

Dentro de esta tarea, considero necesario mantener una política exterior constante,

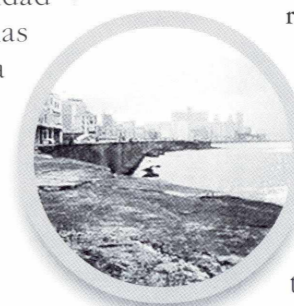
permanente, consistente y de cooperación, especialmente hacia los pequeños países antillanos miembros de CARICOM, de tal suerte que se eviten el aislacionismo y la atención esporádica.

Si bien es cierto que el comercio hacia estos países es bastante modesto, dado el tamaño de sus poblaciones y la limitada diversidad productiva y de oferta exportable de los mismos, también lo es que el 80% de los productos de su consumo interno procede de importaciones. Es el caso de latitudes tan extremas como Nueva Zelanda o la India, lo que encarece los productos y el costo de vida, por lo cual nosotros, sus vecinos inmediatos, estamos en capacidad de ofrecer algunas alternativas, dada la variedad de productos agrícolas e industriales que produce Colombia.

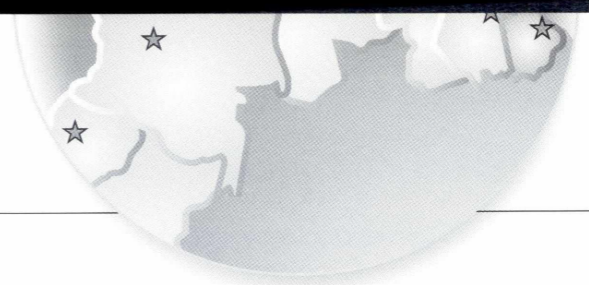
Lo anterior nos permitirá abrir e incrementar un gran mercado, si logramos es-

Desde el punto de vista diplomático, Colombia tiene cubierta completamente la zona del Caribe, con representaciones diplomáticas residentes y concurrentes en todos los países del Caribe continental e insular, a través de las cuales desarrolla una acción diplomática dinámica natural en asuntos políticos, económicos, culturales y de cooperación, que sirve de soporte a las futuras alianzas política de inserción y concertación para el tema del control y manejo de la cuenca, pero que en algunos casos requiere ser más activa,

audaz e incisiva.



tablecer medios de transporte permanentes y baratos entre nuestros países y las islas. •



Retos de una integración regional

Proceso histórico, evolución y estado actual del Mercosur

Martha Lafaurie de Arévalo



Proceso histórico

En la década de los ochenta, los Presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina lideraron un proceso para profundizar su relacionamiento y suscribieron 24 protocolos bilaterales en los que quedaron reguladas las más diversas áreas. En 1990, los Presidentes de Paraguay, Andrés Rodríguez, y de Uruguay, Luis Alberto Lacalle, solicitaron la incorporación de sus países al acuerdo que se gestaba entre los dos colosos sudamericanos.

Así nació el Mercosur, el 26 de marzo de 1.991 en Asunción, como consecuencia de la necesidad de unir esfuerzos para conformar un bloque económico a través de un sistema de integración, fortaleciendo los objetivos de la ALADI. El tratado, firmado por los Presidentes de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, estableció la decisión de constituir un mercado común que debía estar conformado el 31 de diciembre de 1.994.

*Embajadora de la Carrera
Diplomática y Consular de
la República
Cónsul General de Colombia
en São Paulo, Brasil
Como diplomática, ha
desempeñado funciones en
Ecuador, Guatemala,
Paraguay y Brasil*

Este mercado común implicaría "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política externa común con relación a terceros Estados o agrupación de Estados, así como la coordinación de posiciones en foros económicos, comerciales, regionales e internacionales". El tratado también estipulaba "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte en las áreas agrícola, industrial, de comercio exterior, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre las partes; y el compromiso de los Estados de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

Para facilitar la implementación de la zona de libre comercio, se adoptó un Régimen General de Origen. A fin de lograr que los productos originarios de los países del Mercosur pudieran circular libremente, se estableció un programa de desgravamen progresivo, el cual comprende los derechos aduaneros y toda medida de efecto

equivalente que incida sobre el comercio exterior. De ese modo, los Estados Miembros se obligaban a alcanzar el gravamen 0 del comercio regional al 31 de diciembre de 1.994, meta que efectivamente se alcanzó. Estas medidas fueron acompañadas de un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguardia. Por otra parte, también se acordó una coordinación para enfrentar prácticas de *dumping* o de políticas desleales de terceros Estados.

Dos órganos, uno de carácter político y otro de carácter ejecutivo, quedaron establecidos para administrar el Tratado: El Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

El Consejo, que se convirtió en el órgano superior, está integrado por los Cancilleres y los Ministros de Economía de los cuatro países y a él le corresponde la labor de la conducción política y toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. La Presidencia del Consejo se ejerce por rotación y en orden alfabético, por períodos de seis meses.

El Grupo Mercado Común fue constituido como el órgano ejecutivo y está coordinado por los Cancilleres.

Sus funciones son velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; y fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del mercado común.

El Grupo Mercosur quedó integrado por 4 miembros titulares y 4 alternos por país, representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o coordinación Económica), y de los bancos centrales.

Adicionalmente, se completó el organigrama con una comisión de comercio, cuyo objetivo es el de realizar un seguimiento de todos los problemas comerciales que se van presentando y proponer la búsqueda de soluciones. También fue creada la Secretaría Administrativa.

Evolución

En 1.994, el comercio global entre los socios creció

considerablemente, pasando de 8.368 millones de dólares en el año 1.991, a 19.624, lo que arrojó un incremento del 134.5% en el trienio mencionado.

Este fenomenal despegue económico colocó al Mercosur en la atención de las potencias del mundo. Los resultados fueron muy significativos; el comercio entre los miembros creció considerablemente y se reflejó en un marcado aumento en las transacciones intra-bloques de comercio entre los países miembros.

La cumbre de Ouro Preto de 1.994 modificó el cronograma y estableció la puesta en vigencia de la unión aduanera previa a la constitución del mercado común. Desde el 1° de enero de 1.995 se puso en marcha la unión aduanera que supuso la eliminación de todas las trabas arancelarias y para-arancelarias al comercio recíproco y la adopción de un arancel externo común frente a terceros. Esta figura no está plenamente vigente, pues los cuatro Estados negociaron lo que se dio en llamar un régimen de adecuación por el

cual algunos productos en el comercio intra-Mercosur continuarán pagando aranceles por algún tiempo. De la misma manera, se estableció la lista de excepciones al arancel externo común para un grupo de productos. Paralelamente, está en vigencia desde 1.995 un mecanismo de reducción anual de gravámenes a la importación entre los cuatro países.

Además del desarrollo de la idea inicial de una zona de libre comercio y de unión aduanera, hay un ingrediente político muy importante que quedó plasmado con la inclusión de la palabra Mercosur en la portada de los pasaportes, documento que se asocia con la nacionalidad, tal vez con la misma intención con que la expresión "Unión Europea" aparece en los pasaportes de los europeos. Igual sucede con la idea lanzada de establecer una moneda única.



Los países del Mercosur han firmado acuerdos y memorandos de entendimiento con los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Chile, Bolivia, Guyana, Trinidad y Tobago, el BID, la Unesco, y Acuerdos Marco para la

creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, así como entre el Mercosur y México.

Las negociaciones con la Unión Europea se intensificaron, buscando acelerar el ritmo, lo cual quedó demostrado con la visita del Primer Ministro de Inglaterra, Tony Blair, a Brasil y Argentina realizada en octubre de 2.001. Al parecer, se tuvo muy en cuenta el objeto de que la Unión Europea y las economías del Mercosur, puedan anticiparse a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Con relación al Alca, los países del Mercosur han contemplado tres posibilidades: el ingreso del Mercosur al Alca como conjunto; el ingreso como entidades individuales (lo que implica la disolución del Mercosur); o la búsqueda de entendimiento directo con el Nafta.

En cuanto a la integración Mercosur-CAN, es importante destacar que en la primera y segunda rondas de negociaciones, la última de ellas celebrada en Lima en octubre pasado, se lograron avances importantes, sobre todo en el tema de la política arancelaria.

De este panorama de acuerdos de integración en proceso, es importante destacar la Cumbre Presidencial de América del Sur, liderada por Brasil en septiembre del 2.000, en donde se trazó como meta una liberalización comercial Mercosur-CAN para enero de 2.002, a lo que se sumarían Chile, Guyana y Surinam. La idea es un proyecto político que preceda al económico convirtiendo el Mercosur en un bloque comercial que abarque toda América del Sur, o el "Amercosur", como algunos lo han llamado.

Situación actual

En sus 10 años de vida, el Mercosur nunca había estado en una situación tan difícil como ahora. La eliminación de asimetrías económicas y jurídicas que deberían ir acompañando la metodología establecida en el Tratado de Asunción no se han producido; mientras el comercio internacional y el comercio regional se mantuvieron en alza, estas asimetrías se fueron postergando. Hoy, frente al cuadro de recesión económica en Argentina y un escenario de desaceleración económica en Brasil, comienzan a impactar las diferencias.

Hay sectores en los países miembros que sufren el ingreso de productos de otros Es-

tados Parte con precios, frente a los cuales pierden competitividad, lo cual ha llevado a industriales y comerciantes a sugerir la suspensión del Mercosur.

El arancel externo hoy es incompleto, y no se produce una distribución de la recaudación aduanera. Las perforaciones al arancel externo común, así como los acuerdos firmados por Brasil y México, y la disminución de aranceles unilateralmente por los países producen una situación difícil. Sin una aduana común y sin un arancel externo común, es poco lo que se les puede ofrecer a los bloques extrarregionales.

Los problemas entre Brasil y Argentina, las dos principales economías de la región, no pueden dejar de afectar a los países miembros. Ésto ha motivado diversas reuniones durante los meses de septiembre y octubre en São Paulo y Buenos Aires, la última de las cuales tuvo lugar el 26 de octubre pasado en Buenos Aires. Este período de desentendimientos se han originado básicamente por la devaluación del real, de la cual los empresarios argentinos se quejan porque la consideran perjudicial para sus productos; se ha llegado al punto de presionar al Presidente de Argentina, Fernando de la Rúa, pidiéndole la

suspensión temporal del Mercosur o la creación de un régimen de compensaciones.

Por su parte, el Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, formuló la propuesta de establecer un sistema de "gatillo cambiario", con aranceles a los productos brasileños para compensar las supuestas pérdidas ocurridas por la devaluación del real, ignorando con ello el arancel externo común, cuya alícuota es cero para los países de la región.

En esta última etapa de negociaciones, las diferencias entre Argentina y Brasil en torno al tema cambiario fueron muy tensas; incluso llegaron al punto de suspenderse temporalmente y sólo serán reanudadas después de la divulgación de una nota del Presidente De la Rúa, en la que reafirmaba que "el Mercosur es política de Estado y las diferencias comerciales se resolverán negociando". Las conversaciones, de manera informal, se reanudarán en Bruselas durante la cuarta reunión del Comité de Negociaciones Bilaterales Unión Europea-Mercosur, que en la fecha se están llevando a cabo.

Brasil concuerda con la aplicación de medidas de salva-

guardia para algunos productos, pero mantiene el Arancel Externo Común, AEC. El Acuerdo de Salvaguardias, según el Director del Comercio Exterior del Brasil, perjudicará a los exportadores brasileños.

La propuesta se aleja de las reglas de la OMC, al pedir que las sobretasas sean aplicadas apenas a los productos de países del Mercosur. El Acuerdo de Salvaguardias de la organización prevé que la protección sea generalizada, válida para los productos de cualquier país que impliquen grave perjuicio a la industria que se defiende. Según la propuesta brasileña, habría un techo para la sobretasa, que sería el de la alícuota prevista en el AEC, conjunto de tarifas para los productos provenientes de fuera del Mercosur.

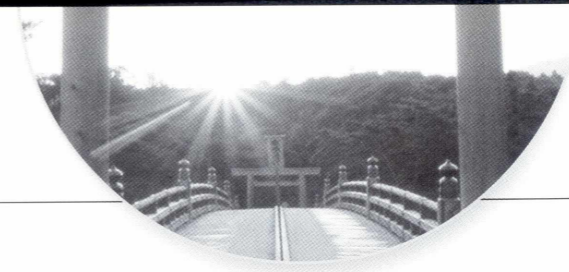
El tema de las salvaguardias pasó por un análisis de números de flujo de comercio, y de una evaluación de la situación concreta de los productos que afectan el comercio en cada país. El gobierno argentino admitió que puede sufrir una avalancha de pedidos de los sectores que piden ser protegidos por las sal-

vaguardias, lo cual será una tarea larga de comprobar, así como llevar a los sectores productivos brasileños afectados por las salvaguardias a presentar quejas ante la OMC, uno de cuyos propósitos es defender los sectores que se sientan perjudicados. En opinión de algunos economistas uruguayos y paraguayos, las salvaguardias negociadas entre Brasil y Argentina para compensar los desequilibrios no son un buen instrumento.

Las perspectivas en esta fase de dificultades, según lo mencionó el canciller brasileño recientemente en la apertura del Foro Euro-Latinoamericano, UE-Mercosur, Alca, OMC, llevado a cabo en Brasilia en septiembre, es continuar, como hace 10 años: 1) promoviendo la inserción más competitiva de las economías de los cuatro países en la economía mundial; 2) propiciando economías de escala y, como consecuencia, aumentos de productividad; y 3) tornando la región más atractiva para las inversiones internacionales.

En conclusión, lo que se busca a toda costa es que el Mercosur permanezca abierto al mundo. •





PECC: Instrumento útil para la inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico

Guillermo Mejía Castillo



Introducción

Shanghai fue la sede de la Cumbre de APEC¹ los días 20 y 21 de octubre de 2001, congregando a los Presidentes de Corea, Chile, China, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Perú y Rusia, junto con los Primeros Ministros de Australia, Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Papúa-Nueva Guinea, Singapur, Tailandia y Vietnam, el Sultán de Brunei y el Jefe del Ejecutivo de Hong Kong².

APEC es, evidentemente, el foro económico más importante de la cuenca del Pacífico, y en dicha ocasión fue escena-

¹ Foro de Cooperación Económica del Asia - Pacífico.

² El representante de China - Taipei (Taiwán) no estuvo, debido a pugnas con el gobierno del país sede.

Ministro Consejero de la Carrera Diplomática y Consular de la República Dirección General de Asia Ministerio de Relaciones Exteriores Como diplomático, ha desempeñado funciones en Australia y Japón.

rio para atender, además, el asunto de interés mundial hoy de la lucha contra el terrorismo. Todo ello permitió mostrar a China como la potencia que con gran vigor económico y de política exterior emerge constructivamente, tendiendo puentes de convivencia internacional.

Dos realidades saltan a la vista: 1.- Colombia no estuvo presente (por cuanto aún no pertenecemos a APEC³); y 2.- La participación de Colombia en ese importante foro será el resultado de sustanciales relaciones económicas transpacíficas. Estas realidades confirman que nuestra inserción económica en la cuenca del Pacífico es todavía más retórica que real, a pesar de los esfuerzos diplomáticos desplegados.

El gobierno colombiano ha reiterado su interés de promover la inserción real del país en la dinámica económica de la cuenca del Pacífico, enfatizando el incremento sostenido de las relaciones económicas con los países de Asia Oriental y en cooperación con los organismos internacionales que actúan en la región como PBEC, PECC⁴, APEC y FOCALAE⁵, bajo el reconocimiento de que el continente de mayor extensión y población ha tenido un des-

pegue económico considerable y cuenta con países como Japón y China dentro de las economías más poderosas del mundo. A nadie escapa la destacada posición geo-económica que ocupa la cuenca del Pacífico en el actual sistema internacional.

Este artículo surge de la premisa de que la activa participación de los sectores gubernamental, empresarial y académico en el PECC es crucial como catalizador de

³ Existe una moratoria de diez años para nuevos miembros impuesta en 1997. Por gestión diplomática de Colombia, hemos sido invitados a participar en los grupos de trabajo de energía, telecomunicaciones y de promoción comercial de APEC. Nuestro desempeño en estos grupos de trabajo afectará enormemente nuestra aspiración de ingresar a ese foro.

⁴ Consejo de Cooperación Económica del Pacífico.

⁵ PBEC: Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, de composición empresarial. La Cámara de Comercio de Bogotá participa por Colombia. PECC: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, de composición tripartita: funcionarios del gobierno en capacidad no oficial, empresarios y académicos. FOCALAE: Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este.

sustanciales relaciones económicas transpacíficas y de nuestro ingreso al APEC. Es importante conocer, entonces, aunque sea de manera somera, las realidades del PECC y el estado de participación de Colombia en los últimos años.

I. Cooperación económica para crear la Comunidad del Pacífico

Diplomacia informal incluye al sector privado

Un mundo cada vez más interdependiente y globalizado requiere de una diplomacia informal de organismos flexibles como el PECC, que ayude a disminuir las sospechas y mitigar las animadversiones y las grandes diferencias políticas, religiosas, de población y de tamaño de las economías de la cuenca del Pacífico, así como facilitar la cooperación económica.

Las diferencias políticas e históricas, las afinidades culturales y las desigualdades del desarrollo económico en Asia Oriental dieron lugar a procesos de cooperación económica sin la intermediación de la integración formal como se conoce en Europa y en América. Pero la interdependencia económica es tan fuerte en Asia Oriental y el atractivo de su desarrollo económico para economías de fuera de la re-

gión es tan grande que se hizo necesario recurrir a novedosas formas de relacionamiento, como la del PECC.

Quienes tenemos la fortuna de conocer el desarrollo de Asia Oriental, que ha convertido las relaciones transpacíficas en las más vigorosas del siglo XXI, sabemos que el aprovechamiento de la dinámica económica de esa región entraña para cualquier país, pero particularmente para las economías de mercado, la disposición y capacidad del sector privado para involucrarse activamente. En otras palabras, el riesgo que el sector privado asuma, determina el grado de inserción en la cuenca del Pacífico, mucho más que la gestión gubernamental, toda vez que el comercio es el elemento vinculante más fuerte para construir una comunidad del Pacífico.

EL PECC: composición y vigencia

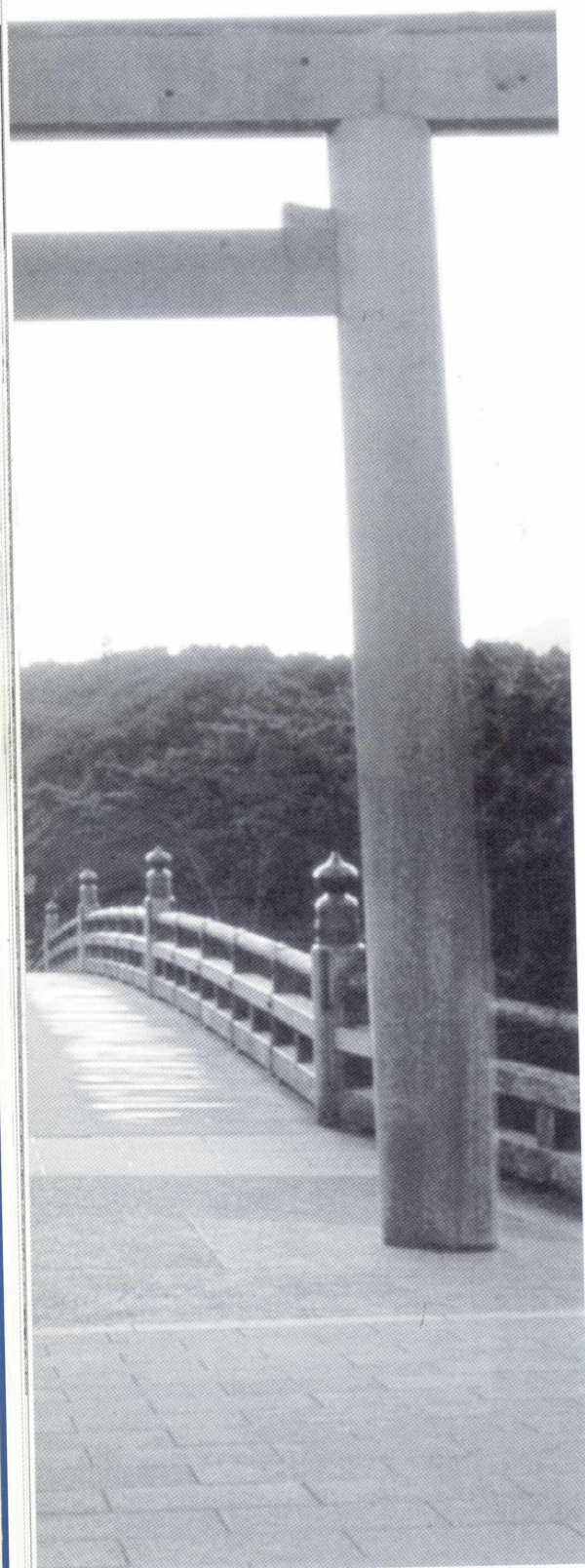
El PECC nació en 1980 en Camberra, fruto del "Seminario de la Comunidad del Pacífico"⁶, el cual tuvo como propósito identificar los componentes

En otras palabras, el riesgo que el sector privado asuma, determina el grado de inserción en la cuenca del Pacífico, mucho más que la gestión gubernamental, toda vez que el comercio es el elemento vinculante más fuerte para construir una comunidad del Pacífico.

⁶ Participaron 11 economías: Australia, Canadá, Indonesia, Malasia, Japón, Corea, Nueva Zelandia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos. También participaron las naciones isleñas del Pacífico de: Papúa-Nueva Guinea, Fiji y Tonga. América Latina no estuvo invitada.

Las delegaciones estuvieron conformadas por un representante oficial del gobierno, un líder de negocios y un académico o miembro profesional de cada país. También asistieron representantes del Banco Asiático de Desarrollo -ADB-, del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico -PBEC- y de la Conferencia de Desarrollo del Pacífico -PAFTAD-.





de la cooperación económica del Pacífico y establecer mecanismos para mejorar la cooperación regional. La consolidación de estos procesos debe dar lugar a una gran comunidad del Pacífico.

Este Consejo reúne a altos funcionarios de los gobiernos, académicos con reconocimiento nacional e internacional y empresarios comprometidos con el libre intercambio y la promoción del comercio abierto, con el fin de compartir perspectivas y experiencias en busca de respuestas a los problemas económicos regionales. Este enfoque tripartita constituye una gran fortaleza, le otorga identidad al PECC y le permite explorar opciones de cooperación económica con más libertad.

Sus trabajos buscan establecer un diagnóstico de la situación económica y social de la cuenca que le permita promover políticas innovadoras y ser catalizador de nuevas iniciativas para la creación de la comunidad del Pacífico.

El PECC está compuesto por las economías de Australia, Brunei, Canadá, Corea, Chile, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Foro de las Islas del Pacífico, Hong Kong,

Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Rusia, Singapur, Taipei chino, Tailandia y Vietnam, y en calidad de asociados participan Francia, por sus territorios en el Océano Pacífico, y Mongolia. En el PECC se utiliza el término "economías" para acomodar situaciones como la de Hong Kong y Taiwán, sin tener que darles reconocimiento internacional como estados soberanos. Como miembros institucionales están la Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico -PAFTAD- y el PBEC.

La composición de los comités de las distintas economías es tripartita. En los comités nacionales participan altos ejecutivos de las empresas, la academia y el gobierno. Esta composición busca el máximo resultado del aporte que hace cada uno de estos sectores para el mejor aprovechamiento de la dinámica de la cuenca del Pacífico. El esquema tripartita pretende un desarrollo de la dinámica económica de la región jalonado por la empresa, con el apoyo del gobierno y con el ingrediente del análisis académico.

Colombia tiene mucho que ganar en el aprovechamiento de este espacio que se ha ganado en el PECC para una

inserción más benéfica en la cuenca del Pacífico, sinónimo de prosperidad, progreso y paz

Nueva visión

Durante dos décadas, este foro informal ha introducido savia intelectual a la dinámica económica de la cuenca del Pacífico. Sin embargo, debido a varios factores, incluida la globalización y más recientemente la crisis financiera asiática, "PECC está perdiendo su espíritu ... y, más importante aún, está perdiendo su relevancia"⁷. Ello obligó a los líderes a revisar la visión y la estructura del PECC.

La nueva visión busca la construcción de una comunidad regional para el desarrollo, procurando mantener la vigencia de la apertura, incluyendo el regionalismo abierto, prevenir la autarquía económica y luchar contra la mentalidad aislacionista.

Al cumplir sus primeros veinte años, el PECC nos invita a renovar la mística con este objetivo, reorganizándose en tres foros con sendos temas: política comercial, política financiera y construcción comunitaria, racionalizando los grupos de trabajo en número y en temas verdaderamente estratégicos.

Un tema verdaderamente estratégico es: "Administrando la globalización en el siglo XXI", de la XIV Reunión General del PECC, en Hong Kong, en noviembre de 2.001, creando un escenario de grandes retos y posibilidades para los cerca de mil empresarios, académicos y funcionarios del gobierno que atenderán ese evento. Dicha reunión general incorporó los siguientes subtemas: 1) La agenda comercial del milenio para reflexionar sobre cómo asegurar que el comercio internacional pueda prosperar en condiciones predecibles, razonables y justas, de tal manera que beneficie a todos y no solo a las economías desarrolladas; 2) Fortalecimiento de los mercados financieros, en favor de la construcción de mercados financieros justos, ordenados y transparentes; 3) Construcción comunitaria en el PECC para avanzar en la consolidación y el avance de nuestros vínculos de cooperación en la región; y 4) Capitalizando las oportunidades electrónicas, pensando en las medidas que se deben tomar para disminuir la brecha digital.

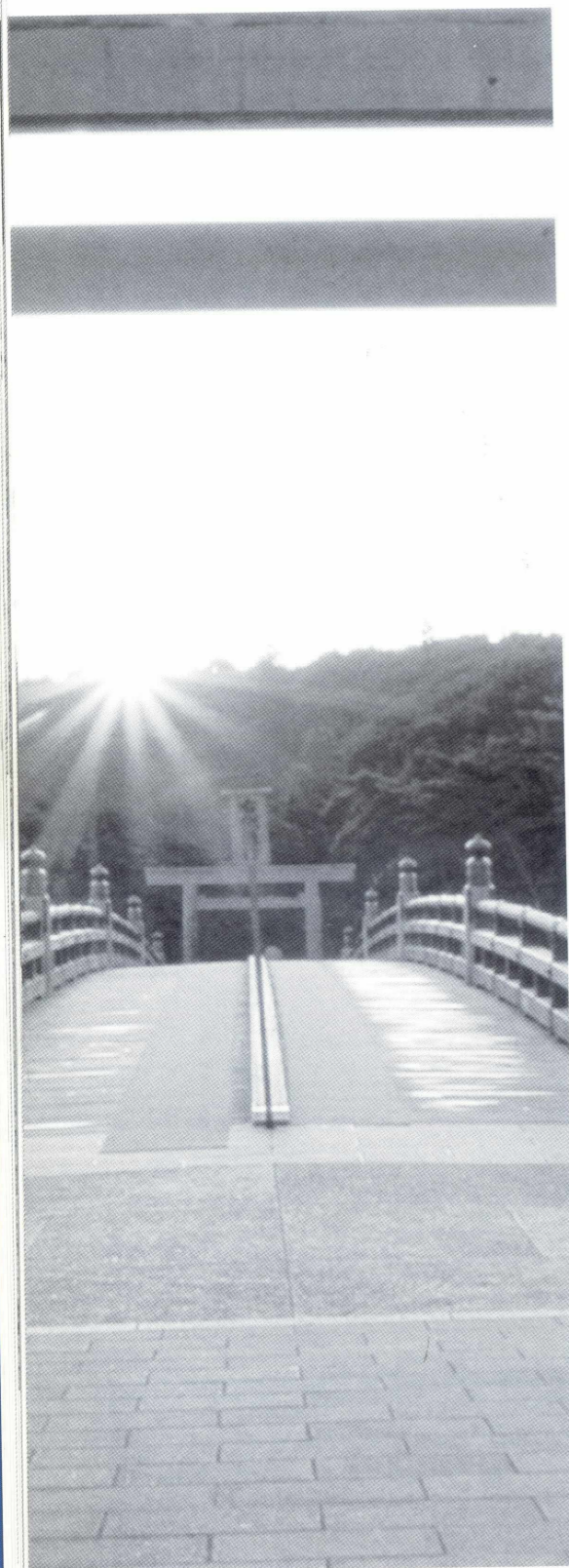
Durante dos décadas, este foro informal ha introducido savia intelectual a la dinámica económica de la cuenca del Pacífico. Sin embargo, debido a varios factores, incluida la globalización y más recientemente la crisis financiera asiática, "PECC está perdiendo su espíritu ... y, más importante aún, está perdiendo su relevancia". Ello obligó a los líderes a revisar la visión y la estructura del PECC.

II. Colombia en el PECC

Liderazgo gubernamental

La participación colombiana en el PECC ha generado un interés mayor en los círculos gubernamentales, empresariales y académicos hacia el continente asiático; interés que se ha traducido en visi-

⁷ Documento sobre la Visión del PECC presentado por el Grupo de Visión del PECC en la reunión del Comité Permanente en Yakarta, el 22 de octubre de 2001.



tas oficiales de los últimos cuatro presidentes de Colombia, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana, a países del Asia. También se ha traducido en mayores contactos e intercambios de los sectores gubernamental, empresarial y académico de Colombia con sus pares de la cuenca del Pacífico. Sin embargo, se mantiene el reto de convertir este mayor interés en crecimiento sostenido de nuestras exportaciones a las economías de la cuenca y de las inversiones transpacíficas en Colombia.

El doctor Pío García⁸, en el informe de su participación en PECC XIII (Manila, 1.999) registró: "Se debe fortalecer la participación en los grupos de trabajo de PECC y APEC. La presencia colombiana ha sido irregular y ha estado condicionada a las limitaciones de recursos financieros para desplazar personal a los distintos países del Pacífico en donde se llevan a cabo los encuentros. En cierta forma, se ha buscado superar este escollo con la participación de funcionarios diplomáticos apostados en la región; sin embargo, en muchos casos se requiere la presencia de personal técnico, dado el grado de especialización con que se abordan los temas"

Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico -COLPECC-

Por su estructura tripartita y su carácter no oficial, los participantes en el PECC son los comités nacionales de las economías miembros. Por Colombia lo hace el Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico -COLPECC-, como miembro asociado desde 1.992 y como miembro pleno desde 1.994.

El COLPECC fue creado por Decreto 1410 de 1.987 como Consejo Asesor del Gobierno Nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores y modificado por el Decreto 1373 de 1.992, el cual estableció su estructura para dar una mayor participación a los sectores empresarial y académico. EL Ministro de Relaciones Exteriores es su Presidente (artículo 3 del Decreto 1410 de 1.987).

El COLPECC adelanta labores de promoción y difusión sobre temas relacionados con la inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico, mediante la organización, coordinación y/o participación en eventos empresariales, académicos y de investigación con

⁸ Director General de Asia, África y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores.

los cuales se ha fortalecido su imagen nacional. Para ello, el COLPECC estudia y recomienda canales de comunicación con los países y organismos internacionales que actúan en la región, y orienta la capacidad nacional hacia el conocimiento de los países de la cuenca del Pacífico y sus recursos académicos, económicos, empresariales, técnicos, científicos y gubernamentales, con el fin de promover el intercambio, la integración y el desarrollo armónicos del país en sus actividades en la cuenca del Pacífico.

En ese contexto, el COLPECC ve con mucha complacencia el mayor interés académico, empresarial y gubernamental que en Colombia se ha logrado frente a los asuntos de la cuenca del Pacífico, interés que se ha manifestado en la apertura de programas especiales en las universidades, relacionados con los países y temas del Pacífico asiático, así como el mayor conocimiento de estos asuntos en un número creciente de entidades públicas y privadas.

Una mayor inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico genera más diversificación de mercados y productos, el acceso a nuevas tecnologías y un gran im-

pulso al desarrollo del litoral Pacífico colombiano.

A manera de conclusión

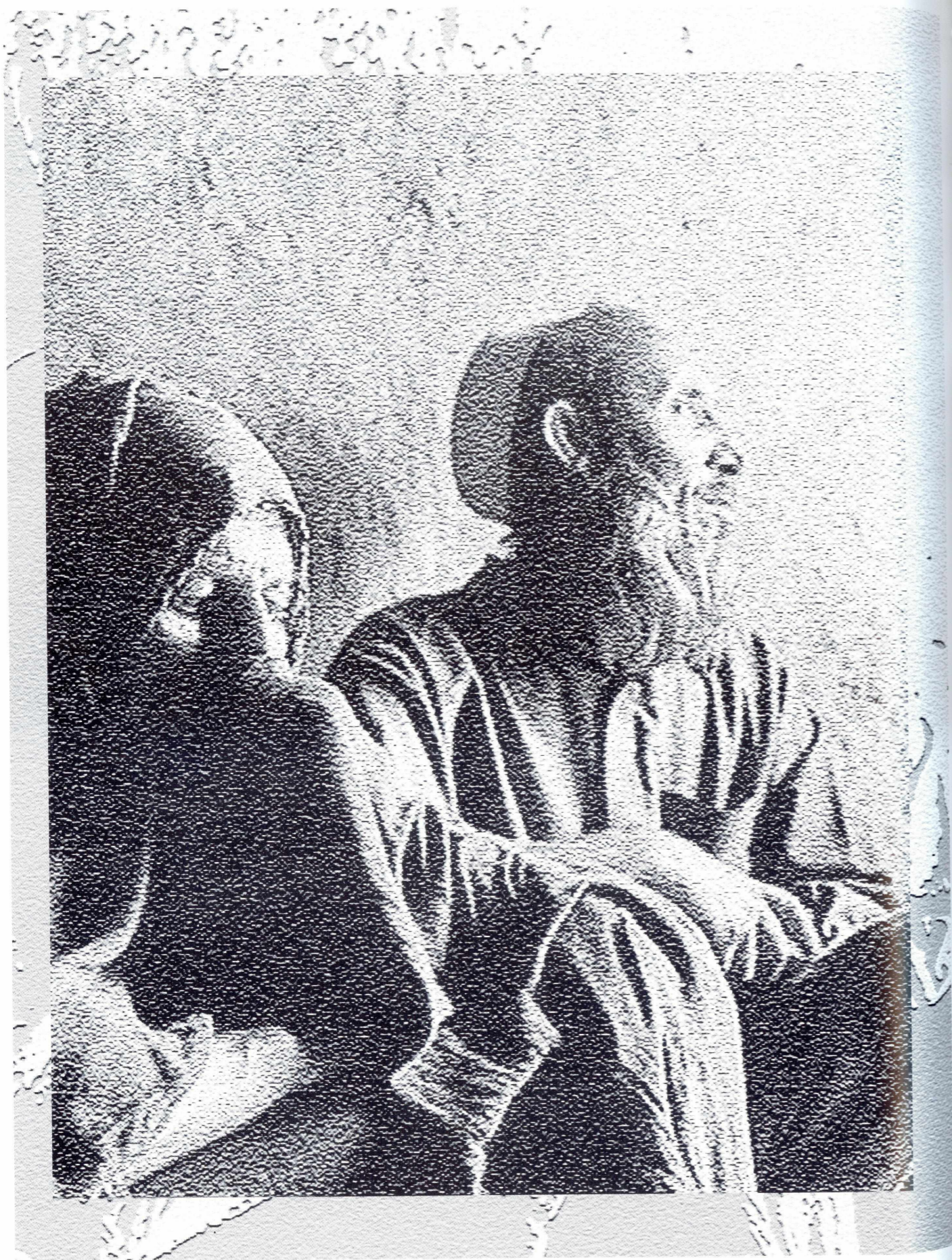
Si bien llevamos todavía la carga de cierta inercia empresarial para la inserción de Colombia en el Pacífico, lo cierto es que hemos avanzado en una mayor conciencia de la trascendencia, mayormente económica, de Asia Oriental en el mundo, tanto en los círculos gubernamentales como en los académicos, con lo cual se han construido referentes orientadores de una mayor actividad económica de Colombia en la cuenca del Pacífico.

El reto es mayúsculo, como quiera que se impone romper tradiciones fuertemente acentuadas y diversificar nuestros enfoques de relaciones internacionales, especialmente los económicos. El presente artículo no desconoce que el costo de esta diversificación es inmenso, pero será

El COLPECC adelanta labores de promoción y difusión sobre temas relacionados con la inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico, mediante la organización, coordinación y/o participación en eventos empresariales, académicos y de investigación con los cuales se ha fortalecido su imagen nacional. Para ello, el COLPECC estudia y recomienda canales de comunicación con los países y organismos internacionales que actúan en la región, y orienta la capacidad nacional hacia el conocimiento de los países de la cuenca del Pacífico.



mucho mayor si no comenzamos a movernos significativamente en la dirección en la que orienta la brújula económica del nuevo siglo. •



Políticas de seguridad y proceso de paz en Oriente Medio

Duván R. Ocampo Pinzón



"Toda democracia debe tener una institución no democrática para defenderse a sí misma. Los ejércitos son no democráticos, mas sin ellos la democracia no prevalecería. Pueden tenerse muchas opiniones en un país democrático, pero sólo una autoridad que controle lo militar."

Shimon Peres

-En la 56ª sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2.001-



Qué tienen en común una profesora de escuela de Milwaukee, dos Premios Nobel de la Paz, un contra-terrorista experto en disfraces, un maestro del espionaje dos veces fugitivo de la justicia británica uno de los padres del terrorismo moderno, sobreviviente de las purgas estalinistas y también Premio Nobel? Además de haber ocupado todos –en distintos periodos– la primera magistratura del Estado de Israel, su vida política ha estado directamente ligada a la defensa nacional, sea en función de su rango dentro de

Tercer Secretario de Relaciones Exteriores de la Carrera Diplomática y Consular de la República Despacho de la Viceministra de América y Soberanía Territorial. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Una versión anterior y resumida de este artículo apareció bajo el título "Israel: la casa tomada" en *Revista Zero*, No.7, Universidad Externado de Colombia, Septiembre 2001

Tsabal,¹ (Rabin, Barak) y las organizaciones que la precedieron –*Haganab*² e *Irgún*³ (Shamir, Beguin)-; o mediante una elogiosa carrera en el Ministerio de Defensa israelí (Peres); o haciendo frente a una de las crisis más complejas de la historia mundial reciente, durante la guerra de Yom Kippur (Meir).

No resulta sorprendente, por lo tanto, la elección como Primer Ministro de Ariel Sharon, Ex Ministro de Defensa, director de la operación de invasión al Líbano en 1982, y la consecuente dimisión de Ehud Barak, general, excomandante en jefe de *Tsabal* y artífice de la liberación de un avión belga secuestrado por guerrillas palestinas en 1972. Sin embargo, esta singular coincidencia plantea cuestionamientos fundamentales: ¿depende la perennidad del Estado de Israel de una situación de guerra permanente?, o, ¿es la guerra un escenario virtual para la consolidación de un Estado aún embrionario?; más aún, ¿es Israel un Estado militar cuyas instituciones democráticas deban ceder ante los imperativos de defensa y seguridad para hacer frente a sus enemigos internos y externos?

La preocupación sustantiva de todos los gobiernos

israelíes desde que el legendario David Ben Gurión proclamara la creación del Estado en mayo de 1.948 ha sido su seguridad. La amenaza permanente de su destrucción por parte de los Estados árabes que rodean su territorio, bajo la consigna de "arrojar a los judíos al mar", esgrimida a lo largo de las sucesivas guerras que han contribuido a forjar el Estado de Israel, permitiría explicar esta situación. Empero, resulta paradójico observar que el único Estado en la historia reciente que ha sido victorioso en todas sus múltiples guerras, haya visto, al término de cada una de ellas, reforzado su "complejo de seguridad". A medida que las conquistas militares han sido mayores, los gastos en defensa y seguridad han aumentado, reforzando el sentimiento colectivo de inseguridad y, en consecuencia, contribuyendo a legitimar el rol de las Fuerzas de Defensa Israelíes como

¹ Acrónimo de *Tseva hagana le-Yisrael*. Fuerzas de Defensa Israelíes.

² En hebreo, "defensa". Organización militar clandestina de la colonia judía de Palestina, fundada en 1920.

³ *Irgun Tsva'i Le'umi*: "Organización Militar Nacional". Brazo armado del movimiento sionista de derecha, fundado en 1931.

artífices de la construcción nacional.

Así, las conquistas territoriales obtenidas durante la Guerra de los Seis Días, que dieron a los dirigentes israelíes la impresión de haber finalmente adquirido fronteras "defendibles" y "reconocidas", que pudieran garantizar un "mínimo esencial" de seguridad⁴, en lugar de disminuir los gastos en defensa, contribuyeron a aumentarlos de manera significativa.⁵

En consecuencia, la percepción de un aumento real de la seguridad, desde el punto de vista estratégico, reforzó el complejo de seguridad de Israel, que consideraba vital la táctica de control de zonas de seguridad hacia el exterior de sus fronteras de 1.948. En la actualidad, las políticas de ampliación de los asentamientos de colonos judíos y de demolición de viviendas palestinas, promovidas por el primer ministro Ariel Sharon, llevan implícita la percepción de un frente civil de guerra destinado a evitar la formación de núcleos de control palestino en los territorios ocupados. Esta *ligne de front* israelí surge del temor judío de convertirse en una minoría etno-religiosa en su propia nación, a la vez que afirma el principio de pertenencia de la tierra, consagrado en la *Ley de Retorno*.

Ahora bien, el principio securitario en cuestión es la vulnerabilidad de esta política de colonización, que hace de las zonas "tampón" fuertes de resistencia cuya capacidad de contención es limitada. Por consiguiente, para garantizar la seguridad de la población judía sería necesario avanzar de forma indefinida, una zona tampón tras la otra, creando mayor división en las regiones con una alta composición árabe. Así, una colonización continua podría "condenar a Israel a un estatus permanente de 'Estado guarnición' en el futuro. Con la exclusión de Egipto de la ecuación, la defensa sería relativamente más fácil, pero esto no cambiaría la característica esencial, aquella de inseguridad permanente y no de seguridad permanente."⁶

No obstante, estos temores no son infundados. A la noción de una isla enclavada en el corazón del mundo árabe se suma el riesgo de implosión que supone la pérdida de la *identidad nacional* del Estado; esto



La preocupación sustantiva de todos los gobiernos israelíes desde que el legendario David Ben Gurión proclamara la creación del Estado en mayo de 1.948 ha sido su seguridad. La amenaza permanente de su destrucción por parte de los Estados árabes que rodean su territorio, bajo la consigna de "arrojar a los judíos al mar".

⁴ Esta fórmula, promulgada por el General y entonces Viceprimer Ministro Yigal Allon, constituye la base del plan estratégico que lleva su nombre y que reposaba sobre cuatro principios: 1) fronteras defendibles; 2) una concepción moderada de los derechos históricos israelíes; 3) un Estado judío democrático; y 4) una cierta satisfacción de las reivindicaciones árabe-palestinas.

⁵ Awwad, Emad, *Quel processus de paix au Proche-Orient?*

Une lecture de l'approche israélienne, Éditions Publisud, Paris, 1998, P.30

⁶ *Ibid.*, p.33



se debe al retraso relativo en la progresión demográfica judía (2.6 hijos por madre)⁷ frente a la tasa de natalidad media de la población palestina en Gaza y la Ribera Occidental (6 hijos por madre) y en el resto del territorio israelí (4.2). Esta situación sugiere la configuración de una “demografía de guerra”, que traería como consecuencia una mayoría efectiva de la población palestina en los territorios ocupados en el curso del período 2.007-2.013, representando para entonces entre un 52% y un 56% de la población total. Según Y. Courbage, este escenario plantea para Israel una “difícil elección entre demografía y democracia: que exista una verdadera democracia (en cuyo caso los palestinos dominarán) o Israel se verá forzado a un gobierno de tipo apartheid”.⁸

De esta forma, los dirigentes israelíes se verán confrontados a la disyuntiva de permitir la conformación de un Estado binacional, con amplia representación política de partidos pro-árabes al interior de la *Knesset*, o reforzar la exclusión haciendo de los árabes israelíes “ciudadanos de segunda zona”, lo que implicaría una restricción en sus libertades civiles y políticas, de la que tanto los gobiernos laboristas como del

Likud han pretendido alejarse, dado su carácter potencialmente explosivo.

Existe, en efecto, una fuerte discriminación en el plano económico, debida particularmente a la vinculación – directa o indirecta – de muchos sectores de actividad a la *Tsahal*, en forma tal que numerosos empleos son ofrecidos exclusivamente a quienes han realizado su servicio militar.⁹ Esta situación recuerda el trato dado a los *fellagas*¹⁰ durante el período de colonización anterior a la independencia y durante las primeras décadas de la consolidación del Estado, en que la tenencia y el trabajo de la tierra eran reservados a los pobladores judíos, independientemente de la demanda real de mano de obra.

⁷ Esta tasa es igualmente elevada, si se tiene en cuenta que la media occidental es de 1.6 hijos por madre.

⁸ Courbage, Youssef, “Mirage of Palestinian Statehood: Demographic Stakes”, *Le Monde Diplomatique*, abril 1999

⁹ Greilsammer, Ilan (entrevista), “Israël est-il une démocratie comme les autres?”, en *L'Histoire, Israël de Moïse aux accords d'Oslo*, Éditions du Seuil, Paris, 1998, p.498-499

¹⁰ Pobladores árabes de las zonas de colonización judía.

Así mismo, en tanto que las familias laicas judías se aproximan al modelo demográfico de los países europeos, la población ultrarreligiosa (ashkenazi y sefardita) conserva un modelo tradicional, con una elevada tasa de natalidad, superior incluso a la de la población palestina. En consecuencia, el carácter plural de la democracia israelí puede verse comprometido en el largo plazo, en virtud del previsible cambio en la composición de la representación política al interior de la *Knesset*.¹¹ En la actualidad, los judíos ortodoxos representan un cuarto del electorado judío, con más de 20 *Miembros de la Knesset* sobre 120.¹² Esta deslaicización se explica, en gran medida, por la reforma a la Constitución que permitió, a partir de 1996, la elección directa del Primer Ministro, de forma tal que los tradicionalistas que apoyaron a B. Netanyahu, representante del Likud, pudieron igualmente votar por partidos religiosos –vgr. *Shas*– en las elecciones legislativas.¹³

El Estado nacional se enfrenta, entonces, a una amenaza fragmentaria, más directamente

te atentatoria contra su supervivencia que las sucesivas guerras libradas contra los Estados árabes con el fin de afianzar una nación milenaria en un Estado neonato. Así las cosas, las doctrinas de seguridad de *Tsahal*, configuradas para dar respuesta a las amenazas de los ejércitos de los Estados árabes, se revelan ineficaces al momento de enfrentar al enemigo interno, deslocalizado en términos de una guerra convencional. El desarrollo de armamento nuclear y la construcción de un escudo antimisiles balísticos en colaboración con los EEUU pueden servir como elementos de disuasión potencial frente a la amenaza directa de Estados como Irak o Siria; no obstante, no constituyen mecanismos de respuesta idóneos para hacer frente a las actividades de grupos terroristas como *Hamas* o a los ataques dispersos de francotiradores palestinos en zonas residenciales con una mayoritaria composición judía.

A la noción de una isla enclavada en el corazón del mundo árabe se suma el riesgo de implosión que supone la pérdida de la *identidad nacional* del Estado; esto se debe al retraso relativo en la progresión demográfica judía frente a la tasa de natalidad media de la población palestina en Gaza y la Ribera Occidental y en el resto del territorio israelí. Esta situación sugiere la configuración de una “demografía de guerra”, que traería como consecuencia una mayoría efectiva de la población palestina en los territorios ocupados en el curso del período 2.007-2.013.



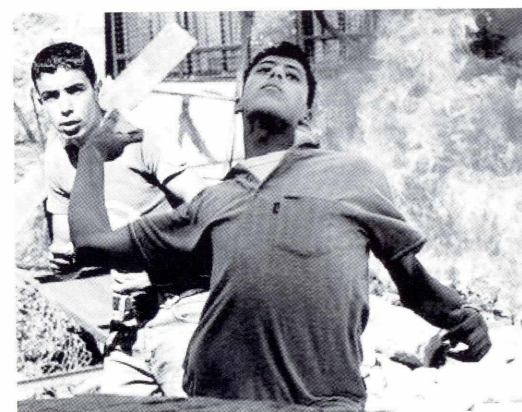
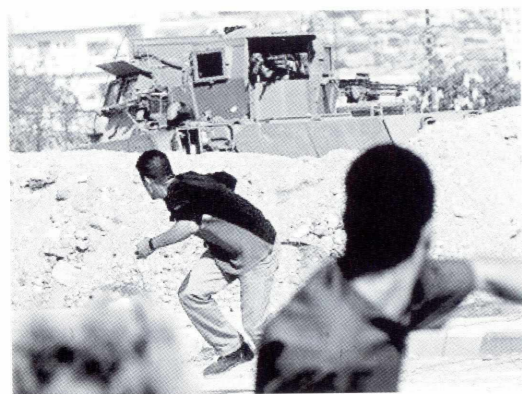
Por otra parte, el corazón de la doctrina de seguridad israelí reside en el hecho psicológico

de la ineluctable soledad y solidaridad del pueblo judío en tiempos de crisis. Así, los dirigentes israelíes –de distin-

¹¹ Parlamento israelí.

¹² Courbage, *Op. Cit.*

¹³ Greilsammer, *Op. Cit.*, p.500



tas corrientes- se han opuesto a la restitución de los territorios ocupados a cambio de las garantías de seguridad que puedan ofrecer actores extrarregionales, como está consignado en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La experiencia de la alianza franco-británica durante la crisis del Suez o el retiro del apoyo norteamericano durante la guerra de 1973 y su incapacidad para garantizar la libertad del Estrecho de Tirán, dan cuenta de la necesidad de Israel de asumir su defensa a partir de su propia capacidad de movilización civil y militar.

Así, como afirmó el general Allon: "Israel es el único país

en el mundo que no puede darse el lujo de perder una guerra." En las condiciones presentes, no obstante, la victoria difícilmente podrá ser obtenida por las armas, dado que su superioridad militar no es suficiente para garantizar la estabilidad social en un Estado plural, aún a condición del reconocimiento de un Estado palestino independiente.¹⁴ Ahora bien, el fracaso del proceso de Oslo y la incapacidad para detener la violencia pro-

¹⁴ El canciller israelí S. Peres ha sugerido recientemente estar dispuesto a discutir la creación de un Estado palestino desmilitarizado en Gaza, que podría eventualmente extenderse a Cisjordania, con la cooperación de los EEUU. The Jerusalem Post, 7 de noviembre de 2.001.



ducida por la segunda *Intifada*, tanto de parte del gobierno israelí como de la Autoridad Palestina, revelan un agotamiento de las opciones de diálogo, especialmente cuando se cuestiona la representatividad legítima de la Autoridad Palestina, considerada por sus opositores palestinos como "el agente de seguridad de Israel en Cisjordania y en Gaza".¹⁵

Finalmente, el estado de vigilancia permanente de la población judía de Israel obedece no sólo a consideraciones histórico-geográficas, sino a preocupaciones de seguridad que se refuerzan a sí mismas frente a amenazas a la vez reales y psicológicas. Por ende, las actividades de organizaciones como *Tsahal* y *Mossad*¹⁶ refuerzan la noción de estar en presencia de un gobierno democráticamente elegido, cuyas políticas públicas están ampliamente condicionadas por imperativos de defensa. El temor ante la renovación de una "solución final" proveniente de los Estados árabes y el creciente papel de victimario¹⁷ del gobierno de Israel en sus relaciones con la población y las autoridades palestinas, inciden de manera determinante sobre el curso de las relaciones hacia dentro y fuera del cerco de seguridad establecido; en particular cuando, habiendo diferido las

negociaciones de status permanente y la declaratoria de un Estado palestino independiente consignada en el convenio de *Charm el Cheikh*, las manifestaciones de violencia no presentan indicios de llegar a su fin.

Por consiguiente, es previsible un refuerzo de la opción de seguridad israelí, a través de la ampliación de su capacidad de defensa estratégica y la profundización de sus lazos con los EEUU. Empero, la "paz armada" con los Estados árabes se revela cada vez más insostenible, en particular frente a la reticencia siria a involucrarse en un compromiso global de paz para la región. En este orden de ideas, Israel se verá compelido a negociar sobre aspectos vitales para su seguridad, que no fueron abordados durante el proceso iniciado en Oslo, como los asentamientos, el control de los recursos, el retorno de los refugiados o las líneas de frontera. El camino, por ahora, está bloqueado. Aún con el tiempo en su contra, la prudencia, esa inalienable virtud judía, guía sus pasos. Alejarse de esta situación de

Así, como afirmó el general Allon:

"Israel es el único país en el mundo que no puede darse el lujo de perder una guerra." En las condiciones presentes, no obstante, la victoria difícilmente podrá ser obtenida por las armas, dado que su superioridad militar no es suficiente para garantizar la estabilidad social en un Estado plural, aún a condición del reconocimiento de un Estado palestino independiente.

bloqueo implica relajar la posición avanzada de sus frentes de defensa militar y socio-económico; dicho de otra forma, significa asomar la cabeza, aún a riesgo de perderla, para salir del *ghetto*. •

¹⁵ Picaudou, Nadine, "Agonía de la paz en Medio Oriente", UN Periódico, Abril 15 de 2001, p.6

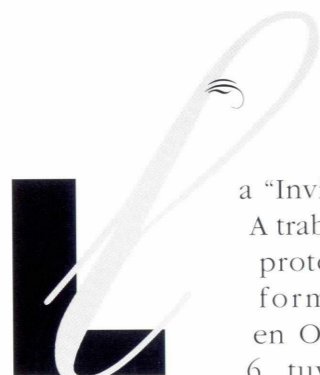
¹⁶ Servicio secreto israelí.

¹⁷ En los medios de prensa internacionales.



Protocolo: un sinónimo de diplomacia externa

Carlos Alberto Bernal Román



La "Invitación: A trabajar en protocolo", formulada en Orbis N° 6, tuvo una notable acogida de parte de varios funcionarios de la Cancillería de San Carlos, algunos de los cuales expresaron su voluntad de ocuparse de los asuntos propios del ceremonial y el protocolo, mientras otros más cautos manifestaron su interés por conocer aspectos más profundos, como aque-

llo de las costumbres sociales que sobrepasan el concepto de las disposiciones de obligado cumplimiento, o el enunciado según el cual cualquier persona debe sensibilizar su experiencia diplomática con un deseo firme de ampliar sus conocimientos en la normativa que rige la organización de actos y ceremonias.

Todo lo anterior me motivó a ampliar los conceptos emitidos en el número anterior y, quizás en este contexto, también a concluir, gracias a

las páginas de esta extraordinaria revista, que hubo avances significativos en la necesidad de consolidar y comprender por qué es tan importante la disciplina del protocolo como parte inseparable del ejercicio de la diplomacia, aunque pocos aún pretendan mirarlo con cierta imperturbabilidad, alterada sólo cuando su no aplicación les afecta la vida profesional o personal.

El mundo vio con estupor lo sucedido en Nueva York y los círculos políticos internacionales han lanzado la disyuntiva de escoger un nuevo orden universal o rendirnos ante los protagonistas del terrorismo, como una fuerza capaz de vulnerar la mente de los más piadosos, o sencillamente de los pueblos cuyas costumbres son el arte de compartir, vivir, y respetar a los demás. Pues bien,

hoy que la política internacional marca un nuevo rumbo y que los líderes acogen acuerdos inmediatos para dar fin a los males que agobian el espíritu del hombre, el protocolo conserva su integridad como una obligación: inherente, incólume, intacto y seguro.

Nada he visto ni leído que sea discorde o que modifique la legislación del protocolo en su razón de ser; todo lo contrario, se hacen necesarios mayores soportes para correr al ritmo de la época, pues su siempre necesaria presencia diluye la tensión mundial y contribuye a un rápido y mejor ordenamiento de políticas y de posiciones, pero sin enmendar ni transformar su verdadera composición.

Se debe honrar, acatar y hasta venerar el ceremonial. No hay otra forma de aceptarlo,

porque protocolo es organización, es análisis, es utilidad, es bondad, es resultado, pero también es exactitud, rigidez, pulcritud y cumplimiento.

Sobre esas premisas, valoro de nuevo lo anteriormente escrito y les recuerdo a los lectores de esta publicación que esa nueva estructuración del universo en política internacional -si bien ya había sido mencionada en el artículo pasado- no constituye una premonición a lo ocurrido en la ciudad de los rascacielos, sino que dentro del marco de la globalización cobra hoy una mayor vigencia, y queda demostrado que las acciones inmediatas en las relaciones internacionales hacen más frecuente que el ceremonial y protocolo amplíen su camino de acción.

Conviene ahora, no obstante, incursionar en otro terre-

Embajador de la Carrera
Diplomática y Consular de
la República
Director General del
Protocolo – Ministerio de
Relaciones Exteriores
Como diplomático, ha
desempeñado funciones en
Italia, Ecuador, Costa Rica y
Estados Unidos

no que hace parte del tema central del presente artículo, sin que esto haga perder la continuidad del mismo. No sólo se observan cambios en la aplicación del ceremonial dentro de la diplomacia contemporánea, sino que en la vida cotidiana existe una tendencia a fundir en una sola actitud la cortesía y la

¹ FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino, Conde de Latores, Ex Jefe de la Casa de S.M. el Rey de España.

etiqueta, y el protocolo con sus diferentes denominaciones, según la actividad social que se le aplique, también entrelaza la educación, las buenas maneras y costumbres, la urbanidad y por supuesto el protocolo oficial, según advierte el Jefe del Protocolo del Estado Español, Sr. Miguel Díaz Pache.

“Pero no se debe desconocer”, también lo recomienda Díaz Pache, “que esa amalgama de elementos arriba mencionados obedece en su mayoría a usos sociales, como las invitaciones, la colocación de invitados en una mesa o en una ceremonia privada, la escogencia de menús y combinaciones gastronómicas, vinos, la disposición de cubiertos y el servicio empleado, los trajes a usar, o los tratamientos de cortesía y saludos”. Por tanto, se apela, dice el citado director, a las costumbres y la buena educación, pero esto no constituye propiamente *protocolo*.

Y es que en el protocolo oficial es menester aplicar las disposiciones legales que obligan a las personas a un sometimiento estricto, porque aquí dominan las precedencias -la famosa ley de la derecha- y otros elementos que se conjugan universalmente y que conforman esa

disciplina, ese ordenamiento que llamamos PROTOCOLO.

Pero, si bien se habla de un ajustado y ceñido comportamiento oficial, el protocolo constituye una ordenación fundamental de las relaciones entre las personas y entre los pueblos; es, al fin y al cabo, “la educación reglamentada y el procedimiento para colocar a cada uno en el lugar que le corresponde”¹, y es también el sistema para establecer una convivencia civilizada. Es la regulación que solemniza los actos y pone orden y belleza, dignidad y perfección en su celebración y desarrollo.

Poco a poco vamos llegando a las conclusiones que nos permitirán entender la trascendencia y validez que le corresponden a esta exposición y así poder lanzar sin temor una impresión que informalmente puede transmitirse a algún inquieto sobre estas materias, y que me resulta curiosa, pues a veces creo confundir con mi propuesta al resignado interlocutor, cuando descubro cuánto significado tiene para todos entender el alcance del protocolo y el ceremonial.

Es allí donde cabría formular el concepto de “diplomacia externa”, o sea aquella

que está en el exterior del escritorio donde se negocia la política, esa diplomacia externa que comprende todo lo aquí expuesto, que tanta falta hace conocerla, entenderla y practicarla sin ninguna fobia, pues debe hacer parte de la verdadera formación integral de los agentes diplomáticos, a fin de propiciar en ellos una verdadera conciencia que les permita entender que no sólo es buen diplomático aquel que logra el objetivo político de su trabajo, sino también aquel que sabe combinar su inteligencia y su sabiduría con la cortesía, la fina atención y la correspondencia social, en acciones tales como asistir e invitar a actos sociales que su misma labor le impone ejercer, especialmente con los colegas y representantes de otras naciones.

Es que aquellos que prescinden o hacen abstracción del ceremonial y del protocolo en sus actividades profesionales, especialmente en el campo de las relaciones internacionales, están animando la supremacía de lo banal, de lo trivial y lo común, de lo insubstancial, de expresiones como “entre menos protocolo mejor”, sin darse cuenta de que en esta forma impulsan la arbitrarie-

dad, la improvisación y lo absurdo, y entorpecen su transparente ejecución, todo lo cual tanto he deseado erradicar, o como la expresión cotidiana de algunas voces que creen que la optimización de las relaciones exteriores se refleja de manera exclusiva en el resultado de sus gestiones políticas traducidas en convenios, tratados o protocolos, entendidos éstos últimos

Poco a poco vamos llegando a las conclusiones que nos permitirán entender la trascendencia y validez que le corresponden a esta exposición y así poder lanzar sin temor una impresión que informalmente puede transmitirse a algún inquieto sobre estas materias.

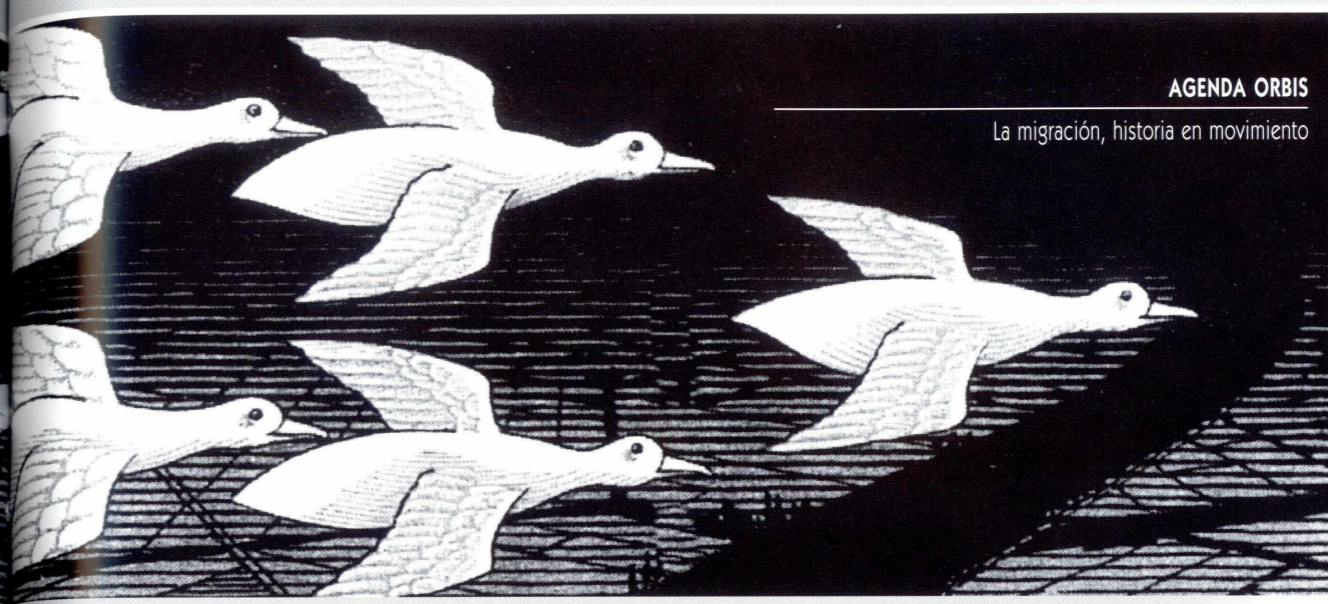
únicamente como un documento internacional que vincula a los Estados.

No es tarea fácil convencer que el protocolo es un arte, que “si es aceptado, enriquece”², que debe mostrar sus efectos más que sus esfuerzos, porque el mismo influye en los resultados, armoniza satisfacciones si es bien aplicado, o maltrata y hiere los vínculos entre personas y negociadores si muestra desorden, poca preparación y estudio, o cuan-

do la improvisación reina en las dimensiones y espacios del acto que se atiende.

Corroborar es vivificar y dar mayores fuerzas con nuevos raciocinios, y el propósito del presente artículo no es otro que reiterar, no solo la invitación a trabajar en la oficina de Protocolo, sino convencer de lo que ya todos saben, y es que el protocolo y el ceremonial son indispensables para fundamentar, estrechar y mantener una armonía entre las naciones, y que las diferencias pueden resolverse, adaptando precisamente el protocolo como una materia vigente y cada vez más imprescindible, en beneficio de una sociedad que demanda solemnidad, austeridad, pero también prerrogativas, buenos tratos y evidencias de que la ejecución profesional abre las puertas de la concordia, la amistad, el entendimiento y, sobre todo, que éste conlleva a que los logros se traduzcan en beneficios tangibles y sean el fruto final de una buena negociación, unida a una excelente atención y a un excelso y agradable protocolo. •

² Ídem



La migración, historia en movimiento

Dixon Orlando Moya Acosta

Los primeros migrantes en el acaecer humano, quienes incluso podrían configurar el perfil de desplazados o refugiados, si nos atenemos a la Biblia, fueron Adán y Eva. De acuerdo con la tradición judeo-cristiana, nuestros padres -por su gran falta- tuvieron que dejar el Paraíso y colonizar una nueva tierra, menos grata y fértil. En otras palabras, apartándonos del referente religioso, la historia

de la humanidad ha sido la historia de la migración.

El origen de los pueblos, fin de civilizaciones, guerras de conquista, empresas de colonización y la renovación constante de la sociedad, son fenómenos que se explican gracias al movimiento poblacional de mujeres y hombres, siempre motivados por la ambición y la esperanza de encontrar un horizonte mejor para ellos y su descendencia.

América, y Colombia en particular, han tenido una rela-

Primer Secretario de Relaciones Exteriores de la Carrera Diplomática y Consular de la República Dirección General de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior – Ministerio de Relaciones Exteriores como diplomático, ha desempeñado funciones en Venezuela

ción muy cercana con el tema migratorio, incluso la nación, otrora imperio que nos conquistó y de la cual heredamos en buena parte virtudes y defectos es el producto de la mezcla y el paso de romanos, visigodos, judíos y árabes que configuraron el heterogéneo ser español. Hay países que deben buena par-

te de su esencia a la inmigración, como Estados Unidos, Canadá y Australia. Estas dos últimas naciones lo reconocen sin ambages y siguen estimulando la llegada de nuevos migrantes, con un estricto criterio de selección. Los gobernantes de dichos países saben de sobra que la migración es sinónimo de desarrollo y germen de cultura, aspecto que se resaltarán en el presente texto. De igual manera, se pretende trazar un breve panorama de la emigración colombiana contemporánea.

La migración generalmente es hija de la necesidad, la carencia, la guerra o el desarraigo. El hombre, tomado como género, luego de superar su fase nómada, a excepción de algunos grupos aislados, ha tenido como *telos* fundamental el establecerse en un solo sitio en donde poder formar un hogar, alcanzar un nivel de

relativa prosperidad económica y reconocimiento social. Con frecuencia, la migración no tiene un origen grato y en ocasiones existe la tendencia a identificarla como un problema relacionado con fenómenos perturbadores tales como el desplazamiento de mano de obra local, lo que a su vez genera inconvenientes sociales como el racismo y la xenofobia.

Desde el punto de vista cultural y axiológico, es frecuente hablar del choque y la dificultad de relacionar los valores del país emisor (origen del migrante) con las costumbres y tradiciones sociales del país receptor, lo que estimula la creación de ghettos y colonias extranjeras reticentes a vincularse a la sociedad adoptiva. Los estudios tradicionales en materia migratoria tendían a fijarse en estos aspectos negativos. Sin embargo, nuevos autores



han comenzado a revalorar y reconsiderar el fenómeno migratorio, encontrando en la movilización de las personas y su asentamiento posterior la génesis de nuevos comportamientos culturales, gracias a la interacción y mezcla entre la población local y la extranjera migrante. De igual forma, se asocia cada vez más la migración con la posibilidad de desarrollo y progreso económico, tanto de las sociedades que acogen como de las emisoras o expulsoras.

En el plano económico, el tema de las remesas y giros que envían los migrantes a sus familias y territorios de origen comienza a ser considerado una divisa de apreciable magnitud que, como en el caso de ciertas islas del Caribe, es la mayor fuente de ingresos. Incluso en Colombia, aunque no

hay muchos estudios al respecto, según algunos investigadores los giros internacionales comienzan a desplazar a productos tradicionales de exportación. Como se afirma al comienzo, hay países con una clara política inmigratoria que estimulan el ingreso de ciertos profesionales, técnicos y operarios para llenar plazas vacantes de empleo y subsanar el "paro forzado" por escasez de mano de obra calificada.

Pero es, sin duda, en el terreno cultural donde se evidencian la importancia e influjo de la migración. Existen regiones como la frontera sur de Estados Unidos (en el lado oeste, con los "chicanos" de origen mexicano; en la costa este, con el influjo de suramericanos y caribeños), que se constituyen en verdaderos laboratorios sociales, por las nuevas manifestaciones culturales que allí se están generando. Se abre la posibilidad de considerar desde el punto de vista académico a la migración, como una gran factoría cultural, en cuyos talleres y fraguas nacen, se transforman y mueren tradiciones, hábitos y valores, es decir, todo aquello que constituye una cultura.

Existe una dicotomía presente entre la llamada globalización y la migración; son evidentes los puntos de encuentro y las contradicciones entre estos dos

paradigmas contemporáneos. La tendencia actual es a percibir la globalización como un tema de orden económico y político, olvidando su origen y naturaleza social. Fueron los pueblos y su dinámica comunicacional los que obligaron a gobiernos y multinacionales a plantear fórmulas de cooperación e integración. Por ejemplo, un fenómeno mundial que trasciende y borra fronteras, como la aparición de la red de comunicación por excelencia -Internet- obliga a diseñar normas que intenten regularla. Aquí, la ley cumple con su tradicional designio: interpretar y ajustarse a la realidad preexistente, no a la inversa.

Resulta, entonces, paradójico que se pretenda buscar la integración económica con la creación de mercados comunes, alianzas estratégicas y tratados multilaterales, olvidando el fenómeno migratorio. Es imposible pensar en una situación internacional de libre mercado sin aranceles ni obstáculos, con libre paso de mercancías y bienes, y manteniendo restricciones al tránsito de personas. Para tomar un caso concreto, un proyecto de integración económica y política como la Comunidad Andina de Naciones es difícilmente viable sin resolver la situación de la movilización de nacionales. Por

ello, debe destacarse y valorarse en grado sumo la Declaración de Carabobo, suscrita por el Consejo Presidencial Andino en la ciudad de Valencia, Venezuela, el 24 de junio de 2001, en la cual se da vía libre al reconocimiento de los documentos de identificación nacional y a la creación del pasaporte andino, medidas de integración real y no sólo formal.

América es un continente signado por la migración, con notables diferencias y particularidades. Sin embargo, tanto al norte como al sur del río Bravo, hay una palabra clave: el mestizaje. La América del Norte, a pesar de la oposición de grupos radicales que siguen insistiendo en el propósito WASP (sigla en inglés para denotar una sociedad blanca, anglosajona y protestante), basado en el mito fundacional de los primeros colonos que no se mezclaron con los aborígenes, no puede negar la influencia de las sucesivas oleadas migratorias, que han terminado por fundirse en un solo territorio.

En la actualidad, se vive un auge hispano sin igual, que convierte a esta segunda minoría étnica en una de las más influyentes en el campo de las artes, la economía y las comu-

nicaciones, al tiempo que comienza a sentirse en el plano político. Pero, sin duda, en donde la palabra mestizaje cobra todo su sentido, no sólo reflejado en pieles bronceadas y ojos oscuros sino por la complejidad cultural inherente, es en América Latina. Nuestra cosmovisión y conducta no pueden ser explicadas sin apreciar la influencia de las corrientes migratorias, europeas y africanas que se amalgama-

En la actualidad, se vive un auge hispano sin igual, que convierte a esta segunda minoría étnica en una de las más influyentes en el campo de las artes, la economía y las comunicaciones.

ron con los indígenas (sin duda también migrantes), creando un híbrido único que coloquialmente se define como latino.

El caso colombiano

El fenómeno colombiano es, posiblemente, uno de los más complejos en materia migratoria, así parezca fácil definirlo. Nuestro país se caracteriza por ser emisor¹ de migrantes. Compartimos la historia común del continente, descrita en el apartado anterior, y desde el

inicio de la vida republicana, con una eterna contradicción entre un modelo federal o central de administración, se ha presentado la emigración.

El siglo XIX se caracterizó por una larga cadena de guerras civiles, en las que los perdedores tenían como única opción escapar, apelando al derecho de asilo, vieja figura recuperada por los caudillos latinoamericanos para resguardar sus intereses. Cuando nuestra frontera oeste se extendía mucho más allá del Darién, algunos de los vencidos buscaron refugio en Costa Rica. El siglo XX mezcla, por su parte, no sólo la emigración por motivos políticos, sino la económica, destacándose la gigantesca movilización hacia Venezuela durante el auge petrolero, situación completamente superada en la actualidad, pero que dejó una inmensa huella en la gran colonia presente allí.

Durante los últimos años, en medio de la complejidad del

¹ Algunos autores especializados en la materia hablan de naciones expulsoras. Personalmente, no comparto el término por su connotación deliberada, lo que en el caso colombiano no es ni mucho menos una política de Estado, sino el resultado de la yuxtaposición de una serie de factores causales.

conflicto interno, se ha venido presentando la más cruel forma de migración: el desplazamiento interno de miles de compatriotas que huyen de la violencia y que en ocasiones pasan las fronteras, adquiriendo el sello de refugiados. El Estado colombiano, en cooperación con los gobiernos de los países fronterizos y organismos internacionales como ACNUR, intenta paliar un fenómeno que seguirá presentándose mientras continúe el conflicto.

Aparte de estos movimientos forzados, existe la percepción de una tendencia del colombiano a peregrinar a otras regiones del mundo, y a gozar al mismo tiempo de cierta aptitud cultural, que le permite explorar nuevas realidades y adaptarse con facilidad a ellas. El hecho es que encontramos connacionales dispersos en apartadas regiones, ejerciendo las más disímiles actividades.

Cabe identificar algunos tipos de migración contemporánea que fluyen desde Colombia hacia el exterior, con sus particularidades y diferencias:

Las migraciones actuales

La pregunta que vale la pena formularse es cuál es el número

de colombianos que han emigrado del país. Relacionando tanto la colonia que todavía reside en Venezuela, como la de los compatriotas que viven en Estados Unidos, Ecuador y España, naciones a donde se ha dirigido la mayor parte de la migración colombiana, sin mencionar otros sitios del mundo, podríamos

Si bien es cierto que estos migrantes especializados se ven favorecidos por el intercambio de conocimientos y transferencia tecnológica, así como sus familias de origen por las remesas y giros que reciben, es difícil saber si estas ventajas alcanzan a compensar los costos en la preparación académica y laboral de dichos compatriotas.

estar hablando de cinco millones de personas, cifra que proporcionalmente es muy alta, pues representaría un 12% del total nacional, estimado en cuarenta millones de habitantes. Los datos reportados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) hablan de un número cercano a los dos millones de personas; en consecuencia, es posible que la población exacta se halle dentro de esos límites, el

cual en todo caso representa un porcentaje elevado, que merece una seria reflexión.

El Informe de Migración en el Mundo (World Migration Report 2000), publicado por la Organización Internacional para las Migraciones, destaca el caso colombiano en los siguientes apartes:

“Los colombianos representan de lejos la mayor fuente del flujo migratorio, con los ecuatorianos en un lejano segundo lugar (en la región andina). El agudizamiento del conflicto armado en Colombia en los noventa produjo nuevos flujos, a pesar las condiciones económicas de Venezuela. Las cifras estimativas de los desplazados internos por causa de la violencia durante el período 1.985-1.994 oscila entre 550.000 y 625.000 personas; un cálculo más

reciente pero controvertido eleva el cálculo a 920.000 personas. La violencia también ejerció presión sobre los flujos hacia el exterior. En 1.992, casi 1.9 millones de colombianos vivían en el exterior.”

Las migraciones del conflicto

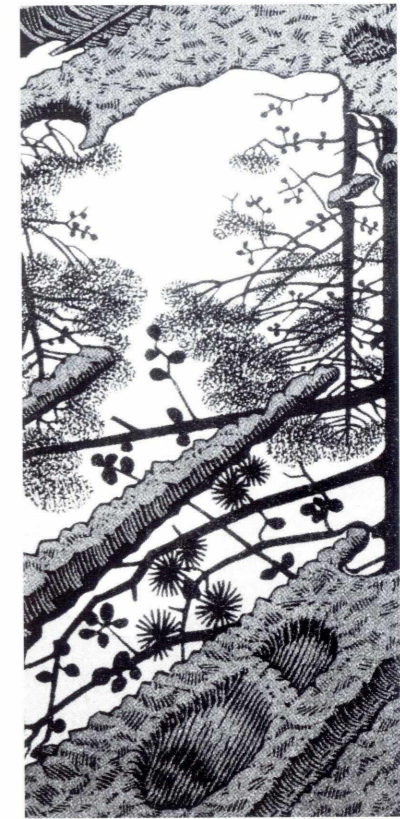
Se destacan aquí las migraciones que se originan como consecuencia de la inseguridad,

básicamente en los campos colombianos, y que tienen una doble vertiente, lo que podría llamarse una migración interna configurada por los “desplazados”, y una externa, conformada por aquellos compatriotas que se han visto en la necesidad de traspasar las fronteras, en un comportamiento catalogado por organismos como el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), como refugiados, es decir, personas que escapan de su propio territorio por el peligro que corren su vida e integridad.

Aunque los estimativos de la OIM hablan de un poco más de medio millón de desplazados, otros autores calculan para el mismo período descrito (un poco más de diez años), más de dos millones de personas que se han visto obligadas a dejar sus hogares por la presión, amenaza o ataques de los actores involucrados en el conflicto colombiano. Los campesinos minifundistas y los trabajadores del agro suelen ser los más perjudicados, pues son acusados por los diferentes bandos como colaboradores o informantes. Esto genera enormes movimientos de población rural hacia las ciudades, las cuales no tienen la suficiente infraestructura ni capacidad para atender las necesidades de los migrantes, lo que provoca a su vez problemas de

miseria urbana, concentraciones en barrios improvisados sin acceso a los servicios públicos, delincuencia y mendicidad. Pero los desplazados forzados no sólo sufren estas consecuencias palpables; también padecen un efecto de desestabilización en su psicología social, con problemas de ubicación e identidad.

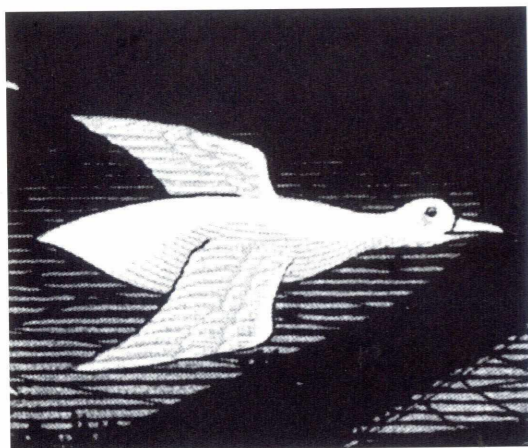
Los habitantes de las zonas conflictivas del país, especialmente de las cercanas a los límites territoriales de la nación en ocasiones se han visto en la necesidad vital de atravesar dichas fronteras, para buscar refugio temporal o definitivo en los países cercanos. Han sido frecuentes y numerosos los episodios en los cuales grupos de colombianos han pasado a Venezuela, Panamá y Ecuador. Si bien en un comienzo no había un conocimiento sobre la manera de proceder, gracias a la experiencia, tanto las autoridades colombianas como las de los países vecinos con la asesoría del ACNUR y de otros organismos como la Cruz Roja, han podido atender a estos compatriotas. Sin embargo, mientras continúe el conflicto se repetirán crueles escenas de desarraigados en su propia tierra. Debe destacarse en esta situación el papel de la función consular. Nuestros consulados, especialmente



aquellos de frontera, se han convertido en núcleos básicos de atención y coordinación, rescatando una de sus mayores responsabilidades y justificaciones: la asistencia a los connacionales.

Las migraciones a lado y lado de la regularidad

Otra migración consecuencia de la compleja crisis social del país, que combina conflicto bélico y recesión económica, es la de aquellas personas de clase media que con mayores recursos -muchas veces los ahorros de años de esfuerzo- buscan salir al exterior. Algunos, apro-



vechando que hasta hace poco tiempo podía viajar a varios países sin necesidad de tramitar visas de turismo, como era el caso de España e Italia, o aprovechando este visado (Estados Unidos), decidieron violar las normas migratorias radicándose en estos lugares de manera irregular y exponiéndose no sólo a medidas como la detención o la deportación sino al abuso de patronos inescrupulosos quienes, aprovechando su situación, los explotan y no les compensan su labor.

Existe un diferente tipo de migración, regular y planificada, conformada por aquellos colombianos que, gracias a sus condiciones intelectuales e idoneidad profesional, son recibidos por otras naciones con políticas migratorias selectivas, como el mencionado caso de Canadá o Australia. Esta última migración también es vista con preocupación por los especialistas,

ya que se trata de personas formadas con capital colombiano, que producirán beneficios para terceros países (una especie de subsidio del tercer mundo a naciones desarrolladas), en lo que desde hace varios años se denomina la "fuga de cerebros".

Si bien es cierto que estos migrantes especializados se ven favorecidos por el intercambio de conocimientos y transferencia tecnológica, así como sus familias de origen por las remesas y giros que reciben, es difícil saber si estas ventajas alcanzan a compensar los costos en la preparación académica y laboral de dichos compatriotas.

La migración de las "mulas"

Un caso que vale la pena destacar, y que no ha sido suficientemente valorado por los investigadores sociales, es el de las llamadas "mulas", es decir, los correos humanos que transportan drogas, utilizando para ello su equipaje, vestimenta o incluso su propio cuerpo. Sin duda, uno de los efectos silenciosos pero determinantes del fenómeno del narcotráfico en nuestro país se ha dado en el sistema de valores y referencias de los colombianos.

El influjo de este fenómeno explicaría que, desde hace

varios años, se incrementa el número de compatriotas que han caído en diferentes puentes y controles migratorios de Colombia y el mundo entero, transportando estupefacientes. A diferencia de los inicios del problema, cuando se hablaba de ignorancia de la ley y falta de información sobre los riesgos a que se exponían estas personas, hoy es difícil suponer que quienes se prestan a esta modalidad delictiva no sean conscientes de su proceder. De igual manera, en principio se consideraba que las "mulas" eran generalmente personas de baja condición, sin formación académica y con pocas oportunidades de acceso al sistema laboral. Sin embargo, es cada vez más frecuente encontrar casos de personalidades como deportistas, artistas, o individuos de clase alta que han sido descubiertos transportando droga. La cifra es preocupante; los datos oficiales con que cuentan los consulados colombianos en el exterior si bien no están completos, pues muchos connacionales no colaboran en la información y faltan los de aquellos sitios en donde Colombia no tiene representación consular o diplomática, señalan una población carcelaria colombiana cercana a las veinte mil personas, cantidad que podría ser la mitad del número de reos en territorio nacional. La mayo-

ría de estas personas están detenidas por problemas relacionados con el narcotráfico. En este caso, la actividad que despliegan los funcionarios consulares, con la ayuda de asesores jurídicos contratados en los diferentes países, es invaluable, pues contribuye a paliar el drama de muchas familias colombianas.

¿Cuál es, entonces, la motivación para que hombres y mujeres, adolescentes y ancianos (sin hablar de los bebés utilizados por sus padres), se conviertan en correos de la droga? ¿Necesidad o ambición desmedida? ¿Desesperación o deseo de aventura? ¿Una mezcla de estas razones? Son preguntas que quedan en el aire, esperando que alguien desee contestarlas a la luz de la investigación científica.

Consideraciones finales

Finaliza esta ligera marcha con una reflexión sobre la cara oculta y perversa de la moneda migratoria. Indudablemente, la necesidad de desplazamiento de las poblaciones, algunas inmersas entre regímenes autoritarios y pocas posibilidades de progreso, contribuyen al auge de aspectos negativos como las mafias internacionales que manejan el tráfico de personas en sus diferentes modalidades.

Estos grupos delincuenciales, dedicados al oprobioso comercio del ser humano, van desde los falsificadores de documentos, pasando por los llamados "coyotes" (transportadores de indocumentados hacia Estados Unidos), hasta la aberrante trata de mujeres y niños. Hay una creciente concientización estatal sobre el tema, reflejado en una mayor formulación de políticas al respecto. Otro problema generado por la migración ilegal es el abuso de los trabajadores indocumentados, quienes son explotados y vejados por patronos inescrupulosos, sin permitirles el acceso a las mínimas garantías de seguridad social, situación violatoria de la dignidad humana que se repite por el mundo entero. Estos dos ejemplos señalan la necesidad de persistir en el tema migratorio en los foros internacionales, para aprovechar su indiscutible potencialidad y disminuir sus riesgos.

El tema migratorio cada vez deja de ser objeto de reducidas y aisladas reuniones académicas. Día tras día, se convierte en uno de los puntos más importantes de la agenda internacional, no sólo por sí mismo, sino por ser confluencia de otros (derechos humanos, narcotráfico, medio ambiente, terrorismo). No sólo por sus aspectos negativos sino

por las posibilidades que tiene, como motor de progreso y fuente de cultura. La aspiración escuchada y repetida con insistencia en diferentes seminarios y encuentros es un propósito que se viste de derecho humano: migrar por el deseo y la vocación, no por la necesidad y la violencia.

No podría concluir esta reflexión sin mencionar las consecuencias que tendrá en la migración el resurgimiento del terrorismo extremo y la lucha internacional que se ha emprendido contra el mismo. Lamentablemente, con los acontecimientos recientes se alejará un poco más el ideal utópico de ver un mundo sin fronteras. Los controles y restricciones se intensificarán, con mayor número de visas y requisitos, aumentarán los casos de xenofobia y racismo, incluso la migración placentera por excelencia -el turismo- disminuirá por el miedo, mientras su opuesta, la del dolor encarnada en los refugiados se incrementará, como se observa ahora en Afganistán. Por un buen tiempo -cuánto, es imposible saberlo- las puertas, en vez de abrirse comienzan a cerrarse, y se convierten en pequeñas ventanillas de funcionarios desconfiados. Sin embargo, esto no será óbice para detener la eterna marcha que hace girar al mundo, la migración. •



¿Invitado o parte?

Una aproximación al papel de la comunidad internacional en el proceso de paz colombiano

Carlos E. Valencia Muñoz



Una nueva cruzada mundial contra el terrorismo plantea una serie de interrogantes y desafíos al proceso de paz colombiano. La estrategia de la administración Pastrana Arango respecto de buscar la resolución del conflicto interno nacional a través del apoyo de la comunidad internacional, si bien exitosa hasta el momento, tiene que

ser rediseñada a la luz de las realidades del contexto internacional, que parece dibujarse a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

El tema de la paz no es nuevo dentro de la agenda internacional colombiana. Desde hace cerca de cinco lustros ha estado presente en la política exterior de las diferentes administraciones. Unas veces como objetivo genérico, cuando se define como principio central de las

Tercer Secretario de Relaciones Exteriores de la Carrera Diplomática y Consular de la República. Dirección General de América - Ministerio de Relaciones Exteriores.

actuaciones externas del país. Otras, de forma utilitarista, cuando la paz se ha instrumentalizado para evitar que la situación de conflicto interno se contaminara de factores externos y se permitiera un escenario cooperante con los procesos adelantados por el gobierno de turno.

Sin embargo, en los últimos cuatro años, al identificarse la internacionalización del conflicto como algo ineludible, la administración Pastrana Arango, a través de la diplomacia por la paz, decidió buscar una internacionalización positiva a favor de la paz. Ante la imagen que se estaba proyectando de exportador de inseguridad, fuente de ingobernabilidad y eventual amenaza regional, el actual gobierno buscó promover la verdade-

ra realidad colombiana, para que existiera una percepción correcta de las dimensiones del conflicto nacional. La idea era convidar a la comunidad internacional a que participara en la solución pacífica del conflicto que se proponía con el inicio de los diálogos con las FARC.

Esta estrategia ha tenido logros importantes. El apoyo político y económico recibido ha sido decisivo para la política de paz. El desembolso de mil millones de dólares por parte de los Estados Unidos, los aportes de la mesa de donantes, la conformación de una mesa internacional de acercamiento con el ELN y las diversas manifestaciones de apoyo político de los países amigos del proceso y de los diversos foros internacionales, son una muestra clara de ello.

Es cierto que aún se presentan obstáculos y barreras y que no existen resultados concretos en el proceso mismo para lograr detener el conflicto interno; sin embargo, la política externa en materia de paz ha sido bastante positiva.

En primer lugar, porque ha permitido a la comunidad internacional conocer de cerca y sin filtros distorsionantes, una realidad compleja y difícil, demostrar que el país es viable y que no es una amenaza; por el contrario, que toda la nación colombiana está en constante lucha para alcanzar la paz, lo que ha permitido a Colombia dejar atrás la imagen negativa que venía transmitiendo.

El gobierno ha tenido la inteligencia para dar a los grupos armados un estatus político que les permita ser interlocutores válidos para negociar, manteniendo su soberanía y el Estado de Derecho. Con ésto, ha comprometido a las guerrillas en la paz. Cada vez son menos los espacios de la insurgencia para justificar una salida armada, más con un gobierno que ha apostado todo su capital político a las negociaciones. Precisamente, con la ayuda externa se viene cerrando el cerco para cortar las

fuentes que alimentan el conflicto nacional, especialmente el tráfico de drogas ilícitas. Con un discurso basado en la corresponsabilidad, la integralidad, la solidaridad y la cooperación, el gobierno viene atacando la infraestructura financiera de los grupos armados para con ello presionarlos a hacer la paz.

Finalmente, los programas de ayuda y la cooperación

Las dinámicas que surgen después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, que cambian por completo las prioridades de la agenda internacional y las herramientas para afrontarlo, hacen que muchas sombras aparezcan sobre el futuro del proceso de paz colombiano.

que en materia social se vienen adelantando a través del Plan Colombia, son otra forma en que la comunidad internacional se vincula y que busca atacar la verdadera génesis de la guerra en Colombia: la desigualdad social y económica de nuestra sociedad.

Sin embargo, las dinámicas que surgen después de los ataques terroristas del 11 de

septiembre, que cambian por completo las prioridades de la agenda internacional y las herramientas para afrontarlo, hacen que muchas sombras aparezcan sobre el futuro del proceso de paz colombiano. La nueva cruzada contra el terrorismo liderada por los Estados Unidos plantea significativos desafíos a la forma en que se venía planteando la diplomacia por la paz. El compás de espera y la tolerancia que la comunidad internacional ha mostrado hasta el momento, frente a un proceso de paz lento y sin resultados concretos, parece llegar a su límite. Las condiciones del contexto internacional actual ponen en riesgo la continuidad del apoyo que los países del mundo han manifestado hasta el momento hacia la negociación.

Por un lado, en Colombia se ubican tres de los treinta grupos terroristas identificados por el gobierno norteamericano como los más peligrosos del mundo. El hecho de que los grupos insurgentes del país sean considerados grupos terroristas, la principal amenaza hemisférica para los Estados Unidos, cambia la forma en que la comunidad internacional venía participando.

Por un lado, en Colombia se ubican tres de los treinta grupos terroristas identificados por el gobierno norteamericano como los más peligrosos del mundo. El hecho de que los grupos insurgentes del país sean considerados grupos terroristas, la principal amenaza hemisférica para los Estados Unidos, cambia la forma en que la comunidad internacional venía participando.

En una lucha contra el terrorismo no se puede negociar con terroristas, mucho menos apoyar a un gobierno que lo hace. La tolerancia hacia cualquier forma de terrorismo o lo que parezca terrorismo será nula.

Igualmente, el fuerte vínculo identificado entre terrorismo y drogas ilícitas, y el señalamiento a estos mismos grupos de estar fuertemente relacionados con el tráfico de sustancias psicotrópicas, hacen más difícil la continuación de los diálogos.

A lo anterior se suma la presión que puede ser ejercida por los Estados Unidos para que, en una búsqueda por legitimar su nueva lucha y evitar convertir su cruzada en un ataque al pueblo islámico, enfile sus baterías sobre otros objetivos. En ese caso, Colombia y sus grupos subversivos serían la primera opción. Ya el discurso norteamericano empieza a endurecerse, lo cual queda demostrado con las declaraciones de altos funcionarios que señalan su preocupación por la problemática colombiana y hablan de un plan antiterrorista conjunto con Bogotá para hacerle frente.

Frente a este panorama, la diplomacia por la paz, como herramienta para lograr la

solución al conflicto nacional, debe ser ajustada. La nueva prioridad necesariamente se encamina a sentar unos pilares y principios básicos que sirvan de directrices para prevenir, combatir y erradicar el terrorismo, acordes con el interés nacional.

Más que una definición de terrorismo, la estrategia gubernamental debe buscar la concertación sobre los lineamientos con los que se asumirá la lucha contra el terrorismo, tales como la corresponsabilidad y la solidaridad. En este orden de ideas, el objetivo inmediato de la política exterior del país es lograr la consolidación de unos lentes no distorsionados con los cuales la comunidad internacional pueda leer el conflicto nacional, para que sus diagnósticos, opiniones y propuestas de acción sean catalizadores del proceso y no distorsionantes del mismo. Se debe propender por que la visión del conflicto colombiano no se enmarque dentro de la lucha contra el terrorismo y que por el contrario se internacionalice la paz.

A partir de este consenso la labor del gobierno se debe centrar en la definición del papel de la comunidad internacional para que acompañe al país, de forma eficaz, en



la búsqueda de la paz, sin convertirse en un actor del proceso. Fortalecer la cooperación, consolidar la concertación y vincular más a la comunidad internacional, es el reto mayor en la coyuntura presente.

Sin embargo, tal vez el más grave desafío que escapa a cualquier acción del gobierno, es que la negociación es de dos. Y el balón está en el campo de las FARC. Si la guerrilla no adquiere una visión política estratégica que le permita leer el nuevo contexto internacional, cualquier esfuerzo del gobierno por desvincular el proceso de la lucha contra el terrorismo, será infructuoso. •



Estambul+5: preparación, desarrollo y principales resultados

Germán García Durán

Antecedentes



ace tres años, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que en junio de 2.001 se llevaría a cabo una Sesión Especial para hacer una revisión y evaluación generales del Programa del Hábitat aprobado por la Conferencia Hábitat II reunida en Estambul en 1996, que marcó un hito en materia de cooperación, solidaridad y esfuerzo mancomunado para lograr la necesaria concertación que permitiera diseñar los instrumentos encaminados a

*Embajador de Colombia ante
la República de Kenia.
Representante Permanente de
Colombia ante
el CNUAH (Hábitat).
Presidente del Comité
Preparatorio y del Comité
Plenario de Estambul+5.*

afrontar con determinación y solvencia los críticos problemas que afectan a los asentamientos humanos del mundo.

Entorno regional

La región de América Latina y el Caribe es de las más afectadas por los problemas que la aplicación adecuada del Programa del Hábitat busca resolver. Basta examinar algunas cifras para hacerse una idea de la difícil problemática que afrontamos:

En materia de urbanización, de las 10 ciudades más populosas del mundo tres son latinoamericanas, congregando estas últimas una población total de cerca de 50 millones de habitantes. En el

presente año, se estima que nuestra población es urbana en más del 75%, con tendencia al alza, y sobrepasando el 80% en unos 15 años. Estos niveles son mucho más críticos que el promedio general de urbanización para el planeta, que si bien es alto, no llega aún al 50%.

Para complicar las cosas, la creciente urbanización en América Latina y el Caribe se refuerza con la migración del campo a la ciudad, que aún es un factor importante en algunos países, generándose tasas promedio de crecimiento rural que han sido negativas en los últimos años en la región, con tendencia también a incrementarse; estas tasas se comparan desfavorablemente con el promedio mundial, que es positivo, y con el promedio para el mundo en desarrollo, que es también positivo. La reducción de la población rural, con sus serias implicaciones, es un problema que debe atraer acciones prontas y concretas de nuestros gobiernos para contrarrestarlo.

Por otra parte, la concentración de la población en pocas ciudades de cada país es un fenómeno casi generalizado en nuestra región, que se origina no solamente en el crecimiento vegetativo sino también en la alta mi-

gración entre ciudades; esto se refleja en el crecimiento desmedido de las capitales, observándose que diez de ellas absorben cada una más del 40% de la población de los respectivos países, llegando dos de dichas capitales a agrupar más del 70% de las correspondientes poblaciones nacionales. A pesar de la citada concentración, son muchas las ciudades de nuestra región que se acercan al millón de habitantes o lo exceden; cuatro de ellas cuentan con más de diez millones de habitantes cada una, 47 están en el rango entre uno y diez millones y 52 ubican sus poblaciones entre 500.000 y un millón de habitantes.

En materia de vivienda, sin pretender cubrir todo el déficit sino manteniendo las tendencias de crecimiento existentes, se espera que nuestra región construya en los próximos cinco años cerca de 17 millones de unidades, lo cual contrasta con los 9.4 millones requeridos en Estados Unidos y Canadá juntos y los 14.5 millones estimados para toda Europa. Como es usual en el poco equitativo mundo actual, con recursos más limitados tendremos que hacer mucho más para atender nuestras necesidades de vivienda que lo correspondiente a los países

desarrollados para atender sus propias necesidades en esta área.

Y en cuanto a los déficits de vivienda, es difícil estimarlos pues habría que empezar por definir con claridad qué constituye vivienda adecuada y establecer si las personas que carecen de una vivienda así definida pueden ser consideradas como personas sin vivienda. Mientras estos términos se precisan, es claro para nosotros que miles de personas, en su mayoría niños y ancianos, viven en las calles de nuestras ciudades y carecen de toda forma de vivienda, adecuada o inadecuada. La indigencia es un problema extremadamente crítico en todo el planeta, del cual nuestra región no se salva; es urgente diseñar programas que atiendan las necesidades básicas de quienes deambulan por las calles sin futuro aparente, especialmente los niños indigentes, quienes crecen en un ambiente dominado por la drogadicción, la criminalidad y otras formas de corrupción e insalubridad. Esta situación constituye una verdadera bomba de tiempo que puede llegar a tener implicaciones muy graves en todo nuestro tejido social.

La marginalización de la mujer es otro de los serios pro-

blemas de los asentamientos humanos del mundo; de una parte, se concentra en la mujer una serie de responsabilidades sin las cuales los hogares y la sociedad en general no podrían funcionar; por otra, se priva a la mujer de recibir los beneficios a que tiene elemental derecho, llegándose en algunos casos a negarle el acceso a la educación, la propiedad, la recreación y la libre determinación. Si bien la situación de la mujer en nuestra región de América Latina y el Caribe no es de la magnitud descrita, sino que, por el contrario, el progreso de la mujer ha sido notorio en esta parte del planeta, cabe también reconocer que aún se le discrimina, que en la práctica sus derechos se consideran más limitados, y que no se le remunera ni se le da acceso al trabajo de manera equitativa desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo. Los esfuerzos encaminados a lograr la igualdad y equidad de género deben continuar siendo bandera de nuestros gobiernos hasta que se logre corregir las injusticias que tradicionalmente han existido en este campo.

Buscando ser breve, he descrito solamente algunos de los problemas que afectan los asentamientos humanos de nuestra región, vistos dentro

del marco mundial. Existen muchos más, como es de todos conocido, incluyendo los administrativos, financieros, ambientales, sociales, físicos y de exclusión ciudadana; la solución de todos ellos es tarea indispensable que deben acometer o continuar los gobiernos y la sociedad, con la asistencia del organismo internacional creado por los gobiernos mismos para facilitar el cumplimiento de este propósito, cual es el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH (Hábitat).

Retos para el Centro Hábitat

Luego de superar circunstancias muy difíciles que le aquejaron, el centro presenta una nueva cara a raíz del exitoso proceso de revitalización emprendido por su Ex Director Ejecutivo encargado, Dr. Klaus Töpfer, quien lo adelantó con el apoyo de los gobiernos, las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales. Este proceso se complementó positivamente con la reforma de la entidad hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas hace dos años, y se encuentra en etapa de implementación, recayendo esta enorme responsabilidad en manos de la nueva Directora Ejecutiva del Centro, Docto-

ra Anna Kajumulo Tibaijuka, quien cuenta con las calidades y la determinación requeridas para llevarla a cabo con pleno éxito.

Un reflejo de la acertada aplicación de la nueva visión estratégica encomendada al centro por el proceso de revitalización es la manera encomiable como se están emprendiendo las campañas globales sobre "Seguridad de Tenencia y Gestión Urbana", que encajan estrictamente dentro de los objetivos del Programa del Hábitat definidos por la Conferencia de Estambul como "Vivienda adecuada para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización". A la buena ejecución de estas campañas deben contribuir todos los gobiernos, ya que los beneficios que de ellas se deriven, de gran impacto para las ciudades, otros asentamientos y la población en general, no serán otra cosa que el fruto de la adecuada aplicación del Programa del Hábitat, compromiso adquirido por todas las naciones que se reunieron en Estambul.

Pero lo más crítico en este momento para el Centro Hábitat es, sin lugar a dudas, la implementación de las decisiones tomadas por la Se-

sión Especial de la Asamblea General, denominada "Estambul + 5", para que los niveles de aplicación del Programa del Hábitat, hasta ahora tímidos, tomen fuerza y se conviertan en objetivos centrales de los gobiernos.

Proceso Preparatorio de la Sesión Especial

La Sesión Especial fue informalmente denominada "Estambul + 5", por realizarse en seguimiento de la Conferencia de Estambul, 5 años después de ésta. La Asamblea General estableció que la Sesión Especial tendría un Comité Preparatorio y que la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos actuaría como tal Comité, pero éste tendría carácter universal y elegiría su propia mesa directiva.

Correspondió a Colombia el honor y responsabilidad, y al suscrito como su representante, de presidir el Comité Preparatorio, luego de elección hecha por el mismo en su sesión de organización. Como Vicepresidentes fueron elegidos Alemania, Senegal y Bulgaria, reemplazada más tarde esta última por Polonia,

Lo más crítico en este momento para el Centro Hábitat es, sin lugar a dudas, la implementación de las decisiones tomadas por la Sesión Especial de la Asamblea General, denominada "Estambul + 5".

y como relator la República Islámica de Irán.

El Comité Preparatorio llevó a cabo dos períodos sustantivos de sesiones en adición al período de organización. Además, se realizaron cinco reuniones regionales preparatorias, organizadas por las Comisiones Económicas Regionales, y se llevó a cabo una reunión de expertos en Vasteras (Suecia), para examinar un borrador de la "Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio", a ser discutida por la Sesión Especial.

En su primer período sustantivo de sesiones, el Comité se dedicó a escuchar y categorizar ideas y a definir procedimientos, pero no



profundizó en la búsqueda de acuerdos sobre las cuestiones temáticas críticas. Ello ocurrió en la Segunda Reunión Sustantiva, en la cual se analizó en principio un proyecto de informe de la Directora Ejecutiva sobre el examen y evaluación generales de la aplicación del Programa del Hábitat, que se convirtió en uno de los principales insumos de la Sesión Especial y fue pieza fundamental en el cumplimiento del objetivo buscado por ésta.

Consultas informales

Dado que el Comité Preparatorio no alcanzó a terminar por completo la preparación de la Declaración Política, propuse al Comité que se realizaran consultas informales en Nueva York durante los dos días inmediatamente anteriores al comienzo de la Sesión Especial. Esta propuesta fue aprobada, por lo cual el 4 y 5 de junio de 2001 se realizaron tales consultas, que permitieron resolver algunos de los problemas pendientes,

También se ocupó la Segunda Reunión Sustantiva de preparar y negociar en un 90% un proyecto de "Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio", que no pretende ser en ningún caso sustitutiva de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, sino que busca fortalecer el proceso de aplicación del Programa del Hábitat e introducir conceptos nuevos que no fueron cubiertos por la Declaración ya citada. Finalmente, la Segunda Reunión Sustantiva propuso un formato para el debate entre los diversos asociados de Hábitat a ser aplicado en desarrollo de la Sesión Especial, continuándose así con el espíritu de asociación y cooperación iniciado en Estambul.

pero a la vez anticiparon las graves complicaciones que se presentarían en la Sesión Especial, en relación con varios temas críticos, en particular los concernientes a refugiados y al terrorismo internacional.

Insumos principales para la Sesión Especial

La Sesión Especial propiamente dicha tuvo lugar en Nueva York del 6 al 8 de junio de 2001. Como resultado del proceso preparatorio, de las consultas informales y del trabajo individual de los gobiernos, la Secretaría y multitud de organismos no gubernamentales e intergubernamentales, la Sesión Especial contó con los siguientes insumos principales:

- Informe de la Directora Ejecutiva del CNUAH (Hábitat) sobre la implementación del Programa del Hábitat a partir de la Conferencia de Estambul, y sugerencias para incentivar la aplicación futura del Programa.
- Informes de los gobiernos y entidades intergubernamentales sobre la implementación del Programa del Hábitat en sus respectivas jurisdicciones.
- Borrador parcialmente negociado de la Declaración

sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.

- Informes técnicos sobre la aplicación del Programa del Hábitat, presentados ante el Comité Temático por gobiernos seleccionados, entre ellos Colombia.

Plenarias

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus reuniones plenarias fueron presididas por el Presidente de dicha Asamblea, S.E. el Sr. Harri Holkeri, de Finlandia. Las plenarias se ocuparon en particular de asuntos de carácter protocolario y de oír y analizar los informes de la Directora Ejecutiva, los gobiernos y entidades intergubernamentales y no gubernamentales. En la sesión plenaria inaugural, intervinieron el Presidente Holkeri, el Secretario General de las Naciones Unidas, S.E. el Sr. Kofi Annan, y el suscrito Embajador de Colombia, en mi carácter de Presidente del Comité Preparatorio de la Sesión Especial.

Comité Temático

La Sesión Especial contó con un Comité Temático encargado de atender presentaciones técnicas de dieciséis gobier-

nos seleccionados, sobre aplicaciones exitosas del Programa del Hábitat. Dicho comité fue presidido por Túnez y en él tuvieron lugar debates muy fructíferos en la búsqueda del objetivo de incentivar la implementación de dicho Programa. Fue muy útil para los gobiernos conocer numerosos proyectos que se están desarrollando exitosamente dentro de ese marco; se espera que la mayoría de los gobiernos tengan en cuenta esas experiencias para ajustar sus proyectos existentes e iniciar otros nuevos, logrando así una mejor y más amplia implementación del Programa del Hábitat acordado en la Conferencia de Estambul.

La presentación de Colombia estuvo a cargo del Dr. Álvaro José Cobo Soto, Director General de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico, quien expuso el tema "Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED)", que fue objeto de muy elogiosos comentarios.

Comité plenario y consultas informales extendidas

La Sesión Especial contó también con un Comité Especial Plenario que tuvo a su cargo la finalización de la negociación del proyecto de decla-

ración política, además de atender numerosas intervenciones formales de gobiernos y entidades sobre la implementación del Programa del Hábitat. Por elección de la Sesión Especial, este comité fue presidido por Colombia, en cabeza del suscrito, en atención a haber presidido el Comité Preparatorio.

En ejercicio de dicha presidencia, resolví revivir las Consultas Informales que se habían iniciado a comienzos de la semana, para que se ocuparan exclusivamente de finalizar las negociaciones pertinentes a la declaración política.

La Declaración estuvo compuesta de cuatro partes, a saber:

- Renovación de los compromisos adquiridos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).
- Identificación de los progresos logrados en la implementación del Programa del Hábitat acordado en dicha Conferencia.
- Reconocimiento de vacíos y obstáculos, y
- Aplicación de acciones futuras.



Como ya se anotó, el proceso preparatorio y las consultas informales previas a la Sesión Especial permitieron avanzar considerablemente en la negociación de la declaración, pero los puntos más críticos permanecían sin resolver, y otros muy complicados fueron introducidos en las consultas informales, creando más dificultades a la negociación. Los puntos pendientes, incluyendo temas nuevos, que fueron sometidos al examen de las consultas informales extendidas, se relacionan a continuación:

- Si debía adicionarse un preámbulo a la declaración para darle un marco de mayor profundidad política y hacerla más acorde con su carácter de documento principal a ser aprobado por la Sesión Especial.
- Si la expresión "buen gobierno urbano" debía mantenerse, o si debía hablarse únicamente de "gobierno urbano", como lo solicitaba la mayoría de países en desarrollo.
- Si debía conservarse el llamado a la comunidad internacional a considerar medidas adicionales conducentes a soluciones duraderas al problema de la deuda externa de los países en desarrollo.
- Qué tipo de expresión debería incluirse para hacer referencia a la meta de destinar el 0.7% del PIB de los países desarrollados a la asistencia oficial al desarrollo de los países no desarrollados.
- Si el llamado al establecimiento de un Fondo Mundial de Solidaridad para la Erradicación de la Pobreza debía mantenerse en el texto.
- Si la deliberación sobre los principios guía para el gobierno local autónomo debía promoverse.
- Si debían incluirse elementos sobre los derechos de la mujer, en relación con los asentamientos humanos, incluyendo la seguridad de tenencia, la propiedad, la herencia y el suscribir contratos, como lo exigía la mayoría de los países, o si se optaba por una fórmula más general, como lo proponían otros.
- Si debían incluirse párrafos sobre los asentamientos humanos en territorios ocupados y con relación a la Convención de Viena sobre los refugiados, como lo exigían los países árabes inspirados por Pales-

tina, o si dichos párrafos debían suprimirse y reemplazarse por otros condenando el terrorismo, de un lado, y del otro abogando por la cooperación internacional para atender los problemas de refugiados, como lo proponían Israel y Estados Unidos.

- Finalmente, si debía incluirse un párrafo orientado al fortalecimiento del CNUAH (Hábitat), más allá de lo estipulado por la resolución GA/53/242 sobre la reforma de la entidad.

Las diferencias anteriores fueron resueltas a través de extenuante negociación que obligó a prorrogar la Sesión Especial por un día más. Afortunadamente, luego de dos noches en vela y de numerosos acuerdos aparentes que se deshacían como el humo, se logró consenso en torno a los puntos en conflicto, de la siguiente manera:

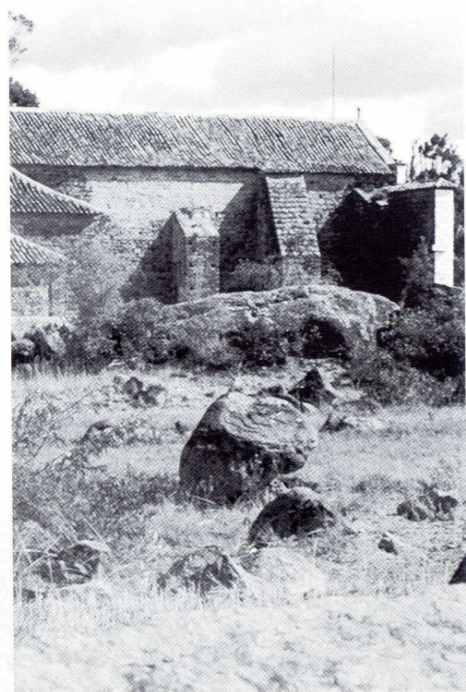
- En relación con el preámbulo, se optó por la fórmula propuesta por la presidencia de las consultas, en el sentido de desplazar hacia el encabezamiento de la Declaración el párrafo 1 original de la sección A, con ligeras modificaciones, convir-

tiéndolo en un párrafo introductorio con la profundidad política deseada, como corresponde a una declaración de la importancia de la que estaba siendo considerada por esta Sesión Especial.

- Sobre el tema del buen gobierno urbano, se le conservó en uno de los párrafos en que se encontraba el concepto, expresándolo así: "Reconocemos que el buen gobierno, dentro de cada país y en el plano internacional, es esencial para hacer frente al problema de la pobreza urbana y al de la degradación del medio ambiente, y para aprovechar las oportunidades que puede abrir la mundialización".
- En cuanto a la deuda externa del mundo en desarrollo, se acordó la siguiente expresión: "Subrayamos que la comunidad internacional debería considerar nuevas medidas, según proceda, que conduzcan a soluciones duraderas en relación con la carga de la deuda externa de los países en desarrollo".

La presentación de Colombia estuvo a cargo del Dr. Álvaro José Cobo Soto, Director General de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico, quien expuso el tema "Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED)", que fue objeto de muy elogiosos comentarios.

- En relación con la destinación del 0.7% del PIB de los países desarrollados como asistencia oficial al mundo en desarrollo, se optó por lo siguiente: "Pedimos a los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho que redoblen sus esfuerzos para lograr lo antes posible el objetivo acordado del 0,7% y, dentro de dicho objetivo, cuando así se haya acordado, asignar del 0,15% al 0,20% de su producto nacional bruto a los países menos adelantados".
- Sobre el establecimiento de un Fondo Mundial de Solidaridad para la erradicación de la pobreza, se



conservó el objetivo original, exteriorizado así: "Observamos con agrado las consultas que está celebrando el Secretario General acerca del establecimiento de un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza".

- En cuanto respecta al gobierno local autónomo, se sustituyó esta expresión por "descentralización eficaz".
- En lo atinente a los derechos de la mujer, se incluyó, de un lado, la siguiente expresión general: "Nos

comprometemos, además, a formular y fortalecer políticas y prácticas que promuevan la participación cabal y en base de igualdad de las mujeres en la planificación y adopción de decisiones sobre asentamientos humanos". De otra parte, se incluyó también en el texto la decisión de "realizar reformas legislativas y administrativas para proporcionar a las mujeres acceso pleno e igualitario a los recursos económicos, así como al derecho a heredar y poseer tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y la tecnología apropiada y el derecho a la seguridad de la tenencia y a la concertación de acuerdos contractuales".

- En lo concerniente a los problemas de los asentamientos humanos en los territorios ocupados, la política de refugiados contemplada por la Convención de Viena y la cuestión del terrorismo, que constituyeron la negociación más difícil de toda la Sesión Especial y determinaron que ésta se prolongara por un día más de lo estipulado, se lograron acuerdos que no dejaron contentos a todos, pero que surgieron como úni-

ca solución: Estados Unidos e Israel resolvieron aceptar los párrafos sobre los derechos de las personas que viven bajo ocupación colonial o extranjera y sobre la protección de los civiles, de conformidad con lo especificado por la Convención de Viena, a cambio de incluir dos párrafos, uno decidiendo "tomar medidas concertadas contra el terrorismo internacional" y el otro resolviendo "fortalecer la cooperación internacional mediante la distribución de la carga en los países que acogen refugiados". Aunque por largo tiempo esta fórmula parecía no ser aceptable, finalmente, luego de apropiadas consultas al más alto nivel, fue acogida por las partes en conflicto.

- Con respecto al último punto en discusión, el fortalecimiento del CNUAH (Hábitat), se acordó "invitar al Secretario General a que informe a la Asamblea General, en su quincuagesimosexto período de sesiones, sobre las posibilidades de revisar y fortalecer el mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y la condición, el papel y el funcionamiento del Centro de las Naciones

Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)". Con esta decisión se abren las puertas para un real fortalecimiento del Centro Hábitat y de su órgano político rector, la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

En resumen, la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio constituye un instrumento de avanzada que facilitará la implementación del Programa del Hábitat y abre el camino para la aplicación de acciones concretas tendientes a corregir muchos de los grandes problemas sociales que afectan a la humanidad.

Para citar sólo un ejemplo, la importancia de esta declaración quedó patentizada cuando, únicamente tres meses después de adoptada, se produjeron los dantescos ataques terroristas a Estados Unidos que motivaron el comienzo de una guerra frontal contra ese flagelo que está perturbando numerosas regiones del mundo. En esta área particular del terrorismo internacional, la declaración afirma:

"Decidimos(...) tomar medidas concertadas contra el terrorismo internacional, que origina graves obstáculos

para la aplicación del Programa del Hábitat".

Puede, entonces, colegirse que la alianza internacional suscitada por la lucha contra el terrorismo corresponde a la cabal implementación de esta declaración. Igualmente, como resultado no buscado por esta lucha, pero inevitable, miles de personas inocentes están siendo desplazadas de sus hogares para convertirse en refugiados. La declaración también se ocupa de este delicado problema social en tres párrafos, cuya implementación precisa debe promoverse.


Logros de Colombia

Nuestro país jugó un papel destacado en el curso del proceso preparatorio y en la Sesión Especial misma, papel que sin duda contribuyó al éxito de ésta. Colombia presidió todo el proceso preparatorio durante los dos años largos en que éste tuvo lugar y contribuyó además a estructurar las posiciones del Grupo de América Latina y el Caribe a través, principalmente de su participación en la reunión regional convocada por la CEPAL en Santiago de Chile. Adicionalmente, Co-

lombia presidió las Consultas Informales y el Comité Plenario y las Consultas Informales Extendidas en la Sesión Especial misma, con lo cual se ratificó el liderazgo de nuestro país en el proceso.

Finalmente, puede afirmarse que la Sesión Especial constituyó un enorme éxito para el mundo, incentivándose el proceso de implementación del Programa del Hábitat, lo cual conducirá sin duda a la consolidación de la "filosofía de solidaridad" promulgada por la Declaración de Estambul, para que iniciemos el camino hacia la "construcción mancomunada de un mundo en el que todos disfruten de un hogar seguro con la promesa de una vida decorosa en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza". •

La Sesión Especial contó con un Comité Temático encargado de atender presentaciones técnicas de dieciséis gobiernos seleccionados, sobre aplicaciones exitosas del Programa del Hábitat.



Convención sobre el Derecho del Mar: un instrumento para el desarrollo

Fernando Alzate Donoso



De los mares cerrados a la libertad de navegación

En la evolución del Derecho del Mar bien conocido es el aforismo "Mare Nostrum", bajo el cual el imperio romano controló el Mediterráneo como un lago interior que facilitó la navegación de sus galeras, conforme al argumento de la libre navegación, así como conocidas son también las leyes del Consulado de Mar de Barcelona que regían la costumbre de la navegación en todos los tiempos. El de-

Ministro Plenipotenciario de
la Carrera Diplomática y
Consular de la República
Director General de la
Academia Diplomática de
San Carlos
Como diplomático, ha
desempeñado funciones en
México, Naciones Unidas e
Italia.

bate entre el "Dominio Maris" (rutas de propiedad de una potencia marítima) y el "Ius communicationis" (libertad de comunicación que implicaba la libre navegación) se prolongó en el tiempo.

Esta disputa se profundiza entre los siglos XIV y XVIII con las tesis de Bartolo de Sasoferato (Centum Millaria, o cien millas de dominio, 1313-1359), Hugo Grocio (Mare Liberum, 1609), John Selden (Mare Clausum, 1635), Cornelio Van Bynkershoek (el dominio del mar se extiende hasta donde llega el poder de las armas, 1673-1743)

y Fernando Galliani, con el tiro de cañón de tres millas.

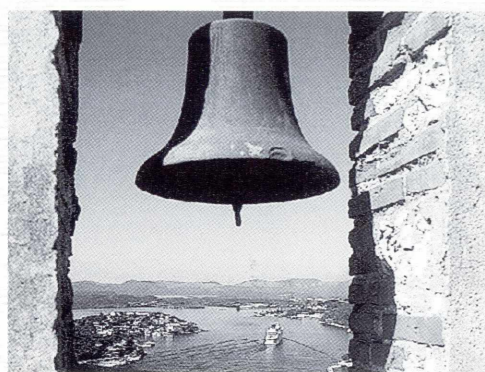
En los argumentos para medir la distancia hasta la cual se extendían los derechos de los Estados no había otra aspiración que la defensa de los intereses de las potencias marítimas de aquellas épocas. La naturaleza unilateral de estos actos no tuvo fuerza vinculante diferente a la que los países involucrados hicieron valer por medio de la fuerza.

La Conferencia de Codificación del Derecho Internacional, realizada en La Haya en 1.930, definió los derechos sobre el mar territorial (medidas de seguridad necesarias, sanitarias aduaneras y de pesca, con una zona suplementaria que no excedía de nueve millas) sin precisar sobre la zona contigua. Se despierta así un legítimo derecho individual y colectivo por definir y establecer las prerrogativas de todos los Estados sobre sus mares adyacentes.

Con las Proclamas del Presidente Harry Truman No. 2667 y 2668, se fijan los derechos de EEUU sobre el suelo y el subsuelo de la plataforma continental, sin afectar la libre navegación en alta mar, (1.945); con la Declaración en 1.947 del Presidente Gabriel

González Videla, de Chile, se expresa la soberanía sobre la plataforma continental con todas sus riquezas y sobre los mares adyacentes, cualquiera que fuera su profundidad, al igual que fija una zona de protección de 200 millas en los mares continentales e insulares; con la del Presidente José Luis Bustamante y Ribero, del Perú, también emitida en 1.947, se declara la soberanía y jurisdicción en la plataforma y en el mar adyacente, al igual que fija una zona de protección de 200 millas sobre los mares continentales e insulares. Otro tanto debe recordarse de la posición visionaria del ex Presidente del Ecuador Galo Plaza Lasso, quien impulsó similares principios de protección y defensa de las riquezas del Pacífico Sur.

En ese contexto, se suscribe la Declaración de Santiago del 18 de agosto de 1.952 por las repúblicas de Perú, Chile y Ecuador, con la cual se avanza cualitativamente en la búsqueda de la unificación de criterios respecto de los derechos de los Estados sobre sus mares adyacentes. En esta innovadora declaración, proclaman como norma de su política internacional marítima la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus res-



pectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas, incluyendo el suelo y el subsuelo. A estos postulados se sumó Colombia por medio de la Ley 7 del 4 de febrero de 1.980, aprobatoria del convenio de incorporación suscrito el 9 de agosto de 1.979.

Se produce, entonces, un cambio fundamental en la argumentación política sobre los derechos de los Estados. En primer término, aparece el concepto de aprovechamiento económico (ya no sólo de defensa) y, en segunda instancia, los planteamientos dejan de ser unilaterales y se convierten en actos consensuales, generalmente de tres o más Estados, como las declaraciones de Santiago de 1.952, de Lima (1.970), Montevideo (1.970), Santo Domingo (1.972), las Primera y Segunda Conferencia sobre el Derecho del Mar (1.958-1.960) y la Tercera, iniciada en Nueva York en diciembre de 1.973, cuyo primer período de negociaciones

se realizó en Caracas en 1.974 y que termina con la firma de la Convención de Derecho del Mar en 1.982, en Montego Bay, Jamaica. Es decir, de los actos unilaterales avanzamos hacia los actos convencionales.

De esa manera, Latinoamérica se ubica a la vanguardia y puede reivindicar como suyos importantes principios del Derecho del Mar, como lo fueron las 200 millas de zona económica exclusiva, que estuvo precedida de visionarias declaraciones en la década de los años cuarenta y cincuenta, así como en la Declaración de Santo Domingo, que proclamó el Mar Patrimonial de 200 millas. La protección del medio marino ha sido otra de las preocupaciones genuinas de Latinoamérica a partir de la defensa de las ballenas, la lucha contra la contaminación procedente de fuentes terrestres, por hidrocarburos, y de fuentes radioactivas. Las normas sobre la obligación de obtener permiso para la investigación científica de parte del país ribereño es otra de las conquistas de la región, al igual que la consolidación del régimen de solución de controversias.

En cuanto a las conferencias de 1.958 y 1.960 sobre el Derecho del Mar, mucho se podría profundizar respecto de

sus logros y fracasos. Sin embargo, el principal avance lo constituyó el hecho de que la comunidad internacional hubiera discutido los temas relacionados con los cuatro Convenios sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua; Alta Mar; las Pesquerías en Alta Mar; y la Plataforma Continental, con lo cual se intentó hacer prevalecer el derecho sobre las aspiraciones políticas individuales. Ello no fue suficiente, dada la dispersa aceptación que tuvieron estos instrumentos, de los cuales Colombia aprobó los correspondientes a la Plataforma Continental (Ley 9 de 1.961) y a las Pesquerías de la Alta Mar (Ley 119 de 1.961).

Quedaron pendientes aspectos fundamentales como la anchura del mar territorial, el beneficio de los recursos minerales del suelo y el subsuelo, la posibilidad de extender la presencia del Estado más allá de la zona reconocida como de absoluta soberanía, y el perfeccionamiento de los medios de solución de controversias, en especial para la delimitación de ciertas zonas, temas que no lograron aceptación generalizada.

Fue en 1.967 cuando, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el delegado de Malta, Arvin

Pardo, promovió la idea de regresar a negociar una convención que partiera de la base de que los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional se consideraran Patrimonio Común de la Humanidad.

“A fines de 1.970, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Declaración de Principios sobre la Utilización de la Zona de los Fondos Marinos fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional como Patrimonio Común de la Humanidad, y convocó para 1.973 a una Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar encargada de examinar no solamente el tema y los tres propuestos por las potencias marítimas, (anchura del mar territorial, derecho de paso en los estrechos internacionales y derecho de los Estados ribereños para la conservación y exploración), sino todas las demás cuestiones conexas”.¹

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La conferencia adelantó negociaciones entre el 3 de diciembre de 1.973 y el 30 de abril de 1.982, fecha en la cual fue aprobada la Convención en Nueva York por 130 países, con 17 abstenciones y 4 votos en contra. Ante la prolonga-

ción de las negociaciones y el peligro de que se rompiera el frágil equilibrio logrado en su texto, la Convención debió ser sometida a votación, a pesar de que la aprobación de gran parte de los artículos y párrafos se había logrado previamente por consenso y bajo el entendido que se trataba de un paquete.

En este proceso prescindió su concurso como representante personal del Secretario General de las Naciones Unidas el internacionalista colombiano Bernardo Zuleta Torres, quien dedicó gran parte de su vida a procurar los acuerdos necesarios para la construcción de esta importante obra del derecho internacional. De igual manera, lo hicieron como delegados de Colombia Germán Zea Hernández, Héctor Charry Samper, Germán Del Corral, Julio Londoño Paredes, Antonio José Uribe Portocarrero, Alfonso López Reina, Diego Uribe Vargas, los almirantes Gustavo Ángel Mejía y Manuel Avendaño Galvis, y Antonio González y Juan Mateus, entre otros.

La Convención fue abierta a la firma por un año a partir del 10 de diciembre de 1.982, en Montego Bay, Jamaica, día

Quedaron pendientes aspectos fundamentales como la anchura del mar territorial, el beneficio de los recursos minerales del suelo y el subsuelo, la posibilidad de extender la presencia del Estado más allá de la zona reconocida como de absoluta soberanía.

en el cual fue suscrita por 117 Estados y 2 territorios no autónomos, (el entonces Consejo de Namibia y las Islas Cook). Acordado con su artículo 308, entró en vigor el 16 de noviembre de 1.994, doce meses después de que se depositara el instrumento de ratificación número 60.

Hoy, hacen parte de la Convención 137 Estados, siendo la última ratificación la de Madagascar, que tuvo lugar el 22 de agosto de 2.001. De Latinoamérica y el Caribe hacen parte 25 Estados: Argentina, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Hai-

¹ Información actualizada a 20 de octubre de 2.001



tí, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

La Convención: aspectos fundamentales

La Convención consta de 320 artículos, 17 capítulos, nueve anexos a la misma y un acta final con seis anexos, incluidos los de las resoluciones I y II. De la misma manera, se le adicionan sus protocolos modificatorios sobre la Autoridad (Parte XI) y sobre la conservación y el manejo de las especies transzonales y altamente migratorias. Los aspectos fundamentales de la Convención son:

Definiciones

Zona: Se entiende por zona los fondos marinos y oceáni-

cos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Autoridad: Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

Estados Partes: Los que hayan consentido en obligarse por la Convención y respecto de los cuales esté en vigor.

Mar Territorial: Porción del mar adyacente a las costas de un Estado, más allá de sus aguas interiores, hasta una distancia máxima de 12 millas marinas, en la cual ejerce su soberanía al igual que en su espacio aéreo, suelo y subsuelo. Estas 12 millas se miden desde las líneas de base del respectivo Estado, que normalmente son las de más baja marea. Los buques de todos los Estados gozan de derecho al paso inocente en el mar territorial.

Cuando las costas están situadas frente a frente o son adyacentes, ningún Estado tiene derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base referidas, salvo cuando derechos históricos u otras circunstancias especiales determinen otra forma de delimitación.

Zona Contigua: Le sigue al mar territorial, sin exceder de 24 millas marinas contadas desde la misma línea de base de la que se mide la anchura de aquel. En ella, el Estado ribereño puede tomar medidas de fiscalización para prevenir infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, así como para sancionar las que se cometan en su territorio o en su mar territorial.

Zona Económica Exclusiva: Situada más allá del mar territorial, cuya distancia no puede exceder las 200 millas marinas contadas a partir de la misma línea de base de la que se mide el mar territorial. En esta zona, el Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación, administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, incluidos los suprayacentes al lecho, en el lecho y en el subsuelo. Si bien su medición se hace desde las líneas de base donde comienza el mar territorial, se debe aclarar que su régimen se inicia más allá del mar territorial, por cuanto las 12 primeras millas se rigen bajo las normas dispuestas para éste.

También el Estado ribereño tiene jurisdicción para el establecimiento y utilización de islas artificiales, estructuras, la in-

vestigación científica, la protección y la preservación del medio marino. Los terceros Estados gozan del derecho de libre navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas y otros usos legítimos, como las operaciones de buques, aeronaves, etc.

En esta zona, el Estado ribereño determina la captura permisible de los recursos vivos y la compara frente a su capacidad de captura de dichos recursos. Cuando no tenga la suficiente capacidad para capturar la cantidad permisible, dará acceso a otros Estados al excedente mediante convenios, especialmente con los Estados en desarrollo. "De acuerdo con el profesor Edenson, los métodos más utilizados para permitir acceso a los recursos marinos de la Zona Económica Exclusiva son las licencias, los acuerdos bilaterales, los acuerdos multilaterales, los acuerdos regionales, la cooperación subregional o regional, las empresas comunes (*joint ventures*) y las empresas comunes comprensivas (*umbrella joint ventures*)".²

En los casos en que se encuentre la Z.E.E. de dos Estados frente a frente o adyacente, ésta se delimitará por acuerdo entre las partes sobre la base de lo dispuesto por el Artículo 38 del Estatuto de la Corte In-

ternacional de Justicia. Si no se llega a un acuerdo en un plazo razonable, se recurre al procedimiento de solución de controversias contemplado en el Capítulo XV, sin descartar entre tanto arreglos provisionales que no prejuzgarán sobre el fondo del asunto. Ello significa que se tienen en cuenta en primera instancia las convenciones internacionales de las que sean parte los Estados interesados, la costumbre internacional, los principios generales de derecho, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas. De no ser posible el acuerdo de delimitación, se recurre a los otros medios contenidos en el Capítulo XV de la Convención, que incluyen mediación, conciliación, tribunales y la Corte Internacional de Justicia por acuerdo entre las partes. Si existen acuerdos en vigor entre éstas, la delimitación se hará de conformidad con dichos instrumentos internacionales.

Plataforma Continental: Es la prolongación del lecho y el subsuelo de un Estado ribereño, más allá de su mar territorial, hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas a partir de las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial en los casos en que el margen no llegue a esa

distancia. Cuando el margen externo de la plataforma continental se extiende físicamente más allá de las 200 millas, la Convención le permite al Estado ribereño prolongar su régimen hasta 350 millas, o hasta 100 millas contadas desde un isóbata³ de 2.500 metros.

En el primer caso, como en el de la Z.E.E., si bien su medición se hace desde las líneas de base de donde se determina el mar territorial, se debe recordar que su régimen empieza más allá de éste, por cuanto las 12 primeras millas se regulan bajo las normas dispuestas para el mar territorial.

El Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, tanto vivos (incluidas las especies sedentarias) como no vivos, independientemente de si los explota, ocupa real o ficticiamente o no, lo cual significa que no está obligado a facilitar acuerdos para la explotación de los recursos como en la Zona Económica

² Arias Schreiber Pezet, Alfonso. "El Derecho del Mar y los Intereses del Perú", en "El Derecho del Mar", publicado por la Academia Diplomática del Perú. Lima, enero de 1.984.

³ Línea de puntos de agua que une el suelo con la superficie.



Exclusiva. El régimen de la plataforma continental no afecta lo dispuesto para las aguas suprayacentes ni su espacio aéreo. En ella, todos los Estados tienen derecho al tendido de cables y tuberías submarinos (cuyo trazado debe ser acordado), reservándose el Estado ribereño el derecho a tomar medidas razonables para la explotación de sus recursos.

En los casos en que la Plataforma Continental de dos Estados se encuentre frente a frente o adyacente, ésta se delimitará siguiendo el mismo procedimiento contemplado para la Z.E.E.

Alta Mar: Parte del mar no comprendida en la Zona Económica Exclusiva, en el Mar

Territorial, en las aguas interiores, ni en las aguas archipelágicas de un Estado con tales características. En otras palabras, es aquella parte del mar que se encuentra fuera de toda jurisdicción nacional. Allí reinan, de conformidad con la misma Convención, las libertades para todos los Estados, sean ribereños o no. Los Estados gozan de libertad de navegación, sobrevuelo, de tendido de cables y tuberías submarinos, de construir islas artificiales y de investigación científica, en la medida en que sus usos sean para fines exclusivamente pacíficos.

Los buques se registrarán por las leyes de la nacionalidad del pabellón que estén autorizados a enarbolar, debiendo existir entre buque y pabellón una relación auténtica (no bandera de conveniencia). En alta mar, los buques de guerra gozan de completa inmunidad de jurisdicción, excepto la del Estado del pabellón que esté autorizado a utilizar.

Régimen de la Zona: Como se anotó anteriormente, la Convención se negoció sobre la base del principio según el cual los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional serían considerados Patrimonio Común de la Humanidad. Con el fin de

organizar, controlar y administrar las actividades en la Zona se creó la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, con sede en Kingston, Jamaica, de la cual son miembros ipso facto todos los Estados Partes de la Convención. La Autoridad posee una Asamblea, un Consejo y una Secretaría, así como una Empresa.

De la Asamblea: De ella hacen parte todos los miembros de la Autoridad, la cual se reúne ordinariamente cada año y extraordinariamente cuando lo decida. Como tal, es el órgano supremo encargado de adoptar las políticas para la Autoridad. Aprueba las cuestiones de fondo por mayoría de 2/3 presentes y votantes, entre ellas, los informes del Consejo, los problemas de carácter general que se planteen sobre la Zona, la distribución equitativa de los beneficios financieros, el establecimiento de los órganos que sean necesarios y la promoción de la cooperación entre los miembros.

El Consejo: Está compuesto por 36 miembros, así: a) 4 entre los Estados que hayan absorbido más del 2% del consumo mundial de los minerales obtenidos en la Zona o hayan importado más del 2% de los mismos; b) 4 de los países mayores inversio-

nistas para preparar o desarrollar actividades en la Zona, incluido por lo menos un Estado de Europa Oriental; c) 4 grandes exportadores de minerales de la Zona, incluidos por lo menos dos Estados en desarrollo cuyas exportaciones de esos minerales sean de importancia para su economía; d) 6 de los países en desarrollo que representen intereses especiales; y e) 18 según una distribución geográfica equitativa, entendiéndose por regiones geográficas África, América Latina, Asia, Europa Occidental y otros Estados, y Europa Oriental.

La Asamblea General de la ONU enmendó la Parte XI de la Convención y, en cuanto a la composición de los 36 miembros del Consejo de la Autoridad, eliminó la referencia a los países socialistas para todas las categorías⁴; puso como condición para la participación de un Estado de Europa Oriental en la primera categoría, que para la fecha de entrada en vigor de la Convención ese Estado tuviera la economía más importante en términos de producto interno bruto. En la categoría b) se excluyó directamente la participación de un Estado de Europa Oriental del Consejo por el de mayores inversionistas en la preparación de actividades en la Zona. La categoría c) no fue modificada, manteniéndose el derecho

de escoger cuatro miembros que sean grandes exportadores netos del tipo de minerales que han de extraerse de la zona, incluidos por lo menos dos Estados en desarrollo, cuyas exportaciones sean importantes para su economía. En la categoría d) se incluyó la posibilidad de admitir en el Consejo a los Estados insulares, lo cual parece ser una justa conquista de este grupo de Estados, dada su particular condición oceánica. En la última categoría, e), se adicionó a América Latina el Caribe.

El Consejo es el órgano encargado de supervisar y coordinar la aplicación de las disposiciones tomadas por la Autoridad, además de tener la responsabilidad de presentar una lista de candidatos para el cargo de Secretario General, aprobar los planes de trabajo e impartir las directrices a la empresa. Posee dos órganos: la Comisión de Planificación Económica y la Comisión Técnica y Jurídica.

La Secretaría: Compuesta por el Secretario General y el personal científico, técnico y administrativo que se requiera para el cumplimiento de sus fines. Su personal tiene carácter internacional y, como tal, no recibe órdenes de ningún gobierno.

La Empresa: Encargada de realizar directamente las operacio-

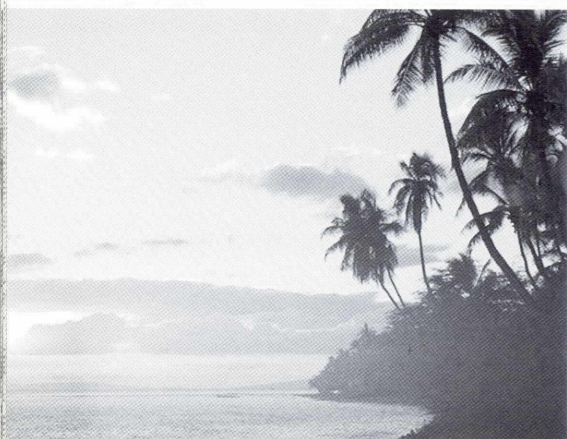
nes en la Zona, así como las actividades de transporte, tratamiento y comercialización de los minerales extraídos de la misma, la cual es dirigida por un Presidente.

La Autoridad y, más exactamente, la Empresa, tuvo grandes dificultades para empezar a operar comercialmente en la Zona, debido a la falta de recursos y tecnología originadas por la ausencia de los países desarrollados que ingresaron solo después de las modificaciones a esta Parte XI, como también la proyección optimista de los precios de los minerales en los momentos en que se negociaba la Convención, lo que soslayó los sustitutos sintéticos a los metales y la existencia de reservas de minerales en tierra, haciendo la explotación y comercialización del mar más costosa y arriesgada.

Enmiendas a la convención

El procedimiento utilizado para adoptar las enmiendas a la Convención fue evidente-

⁴ Edenson, citado por Ursúa-Cocke, Eugenio, en "Desarrollos Jurídicos recientes en la Explotación de los Recursos Vivos de la Zona Económica Exclusiva". JURIDICA, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México, #19. Ciudad de México, 1.988.



mente sui generis. Cabe recordar que ésta estableció sus propios medios de reforma, los cuales, como se verá más adelante, no fueron utilizados para reformar la Parte XI.

- a) **El Artículo 155** señala que 15 años después del 1º de enero del año en que comience la primera producción comercial (de la Zona), con arreglo a un plan de trabajo aprobado, la Asamblea de la Autoridad convocará a una conferencia de revisión de las disposiciones de esta Parte. (Sin embargo, fue modificada sin que se cumpliera el plazo señalado)
- b) **El Artículo 312** faculta a los Estados parte para que después de 10 años de entrada en vigor la misma, propongan modificaciones mediante comunicación dirigida al Secretario General de las Naciones Uni-

das (excepto las que se refieren a las actividades en la Zona), quien convocará a una Conferencia de Revisión. La Convención fue modificada sin Conferencia de Revisión, e incluso por Estados que no eran parte de ella, los cuales, al extender su voto afirmativo en la Asamblea General de la ONU a la resolución 48/263 del 28 de julio de 1994, enmendaron la Parte XI. Esto significa que se enmendó cuatro meses antes de que entrara en vigor, ya que ello ocurrió el 16 de noviembre de 1994.

- c) **El Artículo 313** consagra el procedimiento de Enmienda Simplificada, consistente en enviar una propuesta al Secretario de la ONU, quien la distribuye a los Estados partes. Si dentro de los doce meses siguientes no se reciben objeciones de los Estados partes de la convención, la enmienda se considerará adoptada. (Este procedimiento no fue utilizado).
- d) **El Artículo 314** faculta a cualquier Estado parte a proponer enmiendas sobre la Parte XI, las cuales estarán sujetas a la aprobación de la Asamblea de la Autoridad después de su aprobación por el Consejo.

(No obstante, la Convención fue enmendada por la Asamblea de las Naciones Unidas, sin que se sometiera a la Asamblea de la Autoridad ni mucho menos a su Consejo, ya que no había entrado en vigor y, por tanto, aún no se reunía la Asamblea de la Autoridad).

Si bien en Derecho muchas medidas son posibles y, más aún, en Derecho Internacional, con el procedimiento seguido en la Asamblea General de la ONU quedó desbordada la práctica jurídica que solo admite enmiendas a un instrumento por conducto de los Estados partes, en conferencias previstas por el propio instrumento, generalmente mediante protocolos y con delegados en ejercicio de plenos poderes otorgados por los gobiernos. Las posiciones de los países desarrollados pesaron de manera determinante en este proceso de reforma, que se adelantó en gran medida de manera "oficiosa". La tecnología, la comercialización y demanda de los minerales de la Zona parecen estar más ligados a las posibilidades económicas del mundo industrializado que del mundo en desarrollo. Su no representación "adecuada en el Consejo", así como ciertos criterios sobre el régimen de inversión en la Zona, la capa-

citación y la transmisión de tecnología, obligaron a su modificación.

Los países en desarrollo que ratificaron la Convención tenían un importante reto: demostrar que estaban en capacidad de cumplir y hacer cumplir el instrumento. Tan grande desafío se debatía sobre hechos concretos como la capacidad real del mundo en desarrollo para emprender la exploración, explotación y comercialización de los recursos extraídos de la Zona. Que entrara en vigor la Convención bajo tal realidad sería asumir el riesgo de evidenciar la inaplicabilidad de lo que costó años de difíciles negociaciones. Sería la nuda propiedad ("título legal sin el derecho de usar y disfrutar"). Por ello, constituía una alternativa aceptar el proceso de reforma que permitiera al mundo desarrollado su participación en la Convención, la que después de varios años se logró.

Las principales enmiendas a la Parte XI fueron:

Una de las más importantes enmiendas fue aquella que dispuso que las actividades de la autoridad se realizaran en forma eficaz en función de costos. Sin embargo, debemos recordar que el régimen de la Zona se negoció sobre la base

de considerarla Patrimonio Común de la Humanidad, lo que implica distribuir equitativamente sus utilidades, especialmente dentro de los países en desarrollo, y subvencionar en gran medida su funcionamiento partiendo de los países inversionistas. Es decir, pasamos de mirar el criterio del Patrimonio Común de la Humanidad con su alto sentido social por el de la economía de mercado, determinada fundamentalmente por sus costos y beneficios económicos, lo cual pone en riesgo la cooperación para el desarrollo.

Se concede un plazo de hasta 15 años para desarrollar los Planes de Trabajo en la Zona, aceptando prórrogas de hasta 5 años para su ejecución.

Se estableció como norma general que las cuestiones que deban aprobar los órganos de la Autoridad sean adoptadas por consenso, sometiéndose a la votación sólo en los casos en que se hubieren agotado todas las instancias en búsqueda del mismo; ello significa la posibilidad de establecer el derecho del veto para algunos países, por cuanto no se establece ni la forma ni el mo-

El Consejo es el órgano encargado de supervisar y coordinar la aplicación de las disposiciones tomadas por la Autoridad, además de tener la responsabilidad de presentar una lista de candidatos para el cargo de Secretario General, aprobar los planes de trabajo e impartir las directrices a la Empresa.

mento en que se agotan las instancias en la búsqueda del consenso. Como si ello no fuera suficiente, se adicionó una norma que faculta al Consejo a aplazar la adopción de una decisión a fin de facilitar la celebración de nuevas negociaciones cada vez que parezca que no se han agotado todas las instancias para llegar a un consenso respecto de algún asunto.

Dentro del contexto de la cooperación internacional, la gran lucha ente el Norte y el Sur ha estado centrada en el acceso a la tecnología de punta. En la Convención, esta aspiración estuvo presente por parte de los países en desarrollo, lográndose un acuerdo

que constituía una buena base para avanzar en este campo. El Artículo 5 del Anexo III dispuso que "los contratos para realizar actividades en la zona deberán incluir, entre otras, la siguiente obligación del contratista: poner a disposición de la Empresa, según modalidades y condiciones comerciales equitativas y razonables, cuando la Autoridad lo solicite, la tecnología que utilice al realizar las actividades en la Zona y que esté autorizado a transmitir".

Hoy, bajo la enmienda, se dispone que "la Empresa y los Estados en desarrollo que deseen obtener tecnología para la explotación minera de los fondos marinos procurarán obtener esa tecnología según modalidades y condiciones comerciales equitativas y razonables en el mercado abierto...", induciendo a los Estados Miembros de la Autoridad a una competencia en mercado abierto a los avances de la tecnología, de tal manera que ya no es un mandato para el contratista, sino que se señala que "procurarán obtener la tecnología".

Enmiendas sobre las Especies Altamente Migratorias en Alta mar y las Zonas Adyacentes a la Zona Económica Exclusiva

Estas enmiendas fueron adoptadas el 4 de agosto de

1.995, mediante una conferencia especializada. Para su entrada en vigor se requieren 30 ratificaciones. Si bien las enmiendas a esta Parte han sido firmadas por 59 países, sólo 29 las han ratificado, razón por la cual no se encuentran aún en vigor.

La solución pacífica de controversias y el Tribunal Internacional de Derecho del Mar

La solución pacífica de las controversias está fundamentada en el principio de la elección de los medios por los Estados Parte para establecer procedimientos obligatorios con resultados obligatorios. Recordando al colombiano Bernardo Zuleta, al respecto dijo: "La Convención obliga a las Partes a resolver sus controversias por medios pacíficos y prevé diversos procedimientos optativos para que lo hagan en caso de que, aún con la mediación de un tercero, no puedan llegar a un acuerdo".

Es así como el artículo 287 dispone que, al firmar, ratificar o adherir a la Convención, las Partes pueden elegir mediante declaración escrita entre el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, la Corte Internacional de Justicia, un Tribunal arbitral conforme a la parte VII o un

Tribunal especial conforme al anexo VIII, sin que se afecte la obligación de aceptar la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal Internacional de Derecho del Mar conforme a la Parte XV.

Se presume que cuando una controversia no se encuentre enmarcada dentro del contexto de la declaración referida, se deberá proceder conforme al arbitraje general de cinco miembros, previsto en el Anexo VII, cuyos laudos son definitivos e inapelables (salvo acuerdo en contrario) y obligatorios para las partes; actualmente, han acreditado sus árbitros bajo esta modalidad (cuatro por país, en una lista del Secretario General de la ONU) Australia, Chile, la República Checa, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Rusia, España, Sri Lanka, Sudán y el Reino Unido. Por último, dentro de esta amplia gama de posibilidades de elección de medios para la solución de las controversias existe la posibilidad de recurrir a una Comisión de Conciliadores

3.1 Respecto de la **Corte Internacional de Justicia**, órgano principal de las Naciones Unidas cuyo Estatuto hace parte de la Carta de la ONU, su jurisdicción puede ser aceptada ipso facto por sus

miembros de manera recíproca respecto de otro Estado que la haya aceptado, bien para todos los efectos o para casos específicos, o por un tiempo determinado, tal como lo consagra su artículo 36. Dicha aceptación se aplica a la interpretación de los tratados, a cualquier cuestión de derecho internacional, a un hecho que constituya una violación de una obligación internacional, y a aquellos casos cuya naturaleza o extensión de la reparación signifique el quebrantamiento de una obligación internacional.

3.2 En cuanto al **Arbitraje Especial consagrado en el anexo VIII**, cuya competencia cubre las controversias originadas en las pesquerías (con expertos de la FAO), la protección y preservación del medio marino (expertos del PNUMA), la investigación científica (expertos de la COD) y la navegación -incluida la contaminación por buques- (expertos de la OMI), se activa mediante la notificación a la parte concernida. Cada organización, según el caso, designará cinco expertos, al igual que cada Estado dos representantes. Las Partes elegirán al Presidente del Tribunal Arbitral, cuyos fallos tienen el mismo alcance que aquellos que se producen dentro del Anexo VII que regula el Arbitraje general.

3.3 El **Tribunal Internacional de Derecho del Mar**, instalado en octubre de 1.996, el cual está regulado por el Estatuto en el Anexo VI y constituido por 21 jueces de reconocida competencia y reputación internacional, elegidos por nueve años entre la lista que recibe el Secretario

General de la ONU (4 personas que suministra cada Estado). Sin embargo, en la primera elección, siete son elegidos por tres años y otros siete por seis años. El Tribunal tiene su sede en Hamburgo, pudiendo reunirse en cualquier otra parte. Actualmente los jueces son:

Nombre	Nacionalidad	Grupo Regional	Mandato
Akl, Joseph	Libano	Asia	2008
Anderson, David Heywood	Reino Unido e Irlanda del Norte	Europa Occidental y otros Estados	2005
Caminos, Hugo	Argentina	Latinoamérica y el Caribe	2002
Eiriksson, Gudmundur	Islandia	Europa Occidental y otros Estados	2002
Engo, Paul Bamela	Camerún	África	2008
Jesús, José Luis	Cabo Verde	África	2008
Kolodkin, Anatoly Lazarevich	Federación Rusa	Europa Oriental	2008
Laing, Edward Arthur	Belice	Latinoamérica y el Caribe	2002
Marotta Rangel, Vicente	Brasil	Latinoamérica y el Caribe	2008
Marsit, Mohamed Mouldi	Túnez	África	2005
Mensah, Thomas A.	Ghana	África	2005
Ndiaye, Tafsir Malick	Senegal	África	2002
Nelson, L. Dolliver M.	Grenada	Latinoamérica y el Caribe	2005
Park, Choon-Ho	República de Corea	Asia	2005
Rao, P. Chandrasekhara	India	Asia	2008
Treves, Tullio	Italia	Europa Occidental y otros Estados	2002
Vukas, Budislav	Croacia	Europa Oriental	2005
Wolfrum, Rüdiger	Alemania	Europa Occidental y otros Estados	2008
Yamamoto, Soji	Japón	Asia	2005
Yankov, Alexander	Bulgaria	Europa Oriental	2002
Xu Guangjian	China	Asia	2002



Sobre ellos rigen los impedimentos comunes, como por ejemplo, haber servido de abogado en la causa que se estudia anteriormente, lo cual se expresa por iniciativa propia del magistrado, o por recomendación del Presidente. En caso de duda, decide el Tribunal por mayoría de los demás. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por tres años. El Secretario es nombrado por el Tribunal, así como los otros funcionarios. El quórum lo constituyen 11 de sus miembros. Se pueden constituir salas especiales (11 jueces), como la de los Fondos Marinos para atender los casos concernientes a las controversias que se generen de la explotación de los fondos marinos.

Este importante órgano ha asumido nueve casos, entre otros, el de Australia y Nueva Zelandia contra Japón (caso del atún en el sudeste de Bluefin, en el que el Tribunal pidió adelantar conver-

saciones para acordar medidas de conservación); el de Francia contra Panamá (caso Camouco, por las faenas de pesca de un barco de bandera panameña en el sur del Mar Antártico en una isla francesa, en el que el armador debió depositar ocho millones de francos para la liberación de la embarcación); y el caso del tanquero Saiga entre San Vicente y las Granadinas contra Guinea.

Finalmente, dentro de la gama de solución de controversias, existe la posibilidad de recurrir a la Comisión de Conciliadores, integrada por cinco miembros seleccionados del registro de conciliadores que posee el Secretario General de la ONU, el cual está constituido por la lista de cuatro expertos que le envía cada Estado. Cada Parte en la controversia nombra dos conciliadores, quienes designan conjuntamente el quinto. La Comisión redacta un informe con sus conclusiones y recomendaciones, que no es obligatorio para las partes. Actualmente, han nombrado sus conciliadores Chile, República Checa, Italia, Noruega, Sri Lanka, Australia y Sudán.

Elección de medios por algunos Estados:

Argelia: Corte Internacional de Justicia, sujeto a acuer-

do con las partes concernidas

Argentina: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral Especial bajo el Anexo VIII.

Austria: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral Especial bajo el Anexo VIII. Corte Internacional de Justicia.

Cabo Verde: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y CIJ.

Chile: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral Especial bajo el Anexo VIII.

Croacia: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y CIJ.

Cuba: Rechazó la Corte Internacional de Justicia para cualquier tipo de disputas.

Egipto: Tribunal Arbitral bajo el Anexo VII.

Finlandia: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y CIJ.

Alemania: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral bajo el Anexo VII. Corte Internacional de Justicia.

Grecia: Tribunal Internacional de Derecho de Mar

Guinea Bissau: Rechazó la Corte Internacional de Justicia para todo efecto.

Italia: Tribunal Internacional de Derecho del Mar y Corte Internacional de Justicia.

Países Bajos: Corte Internacional de Justicia.

Omán: Tribunal Internacional de Derecho del Mar y CIJ.

Portugal: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral Especial bajo el Anexo VIII. Corte Internacional de Justicia, Tribunal Arbitral bajo Anexo VII.

España: Corte Internacional de Justicia

Suecia: Corte Internacional de Justicia

Ucrania: Tribunal Internacional de Derecho de Mar y Tribunal Arbitral Especial bajo el Anexo VIII. Tribunal Arbitral (Anexo VII para embarcaciones y veleros).

Reino Unido: Corte Internacional de Justicia

Tanzania: Tribunal Internacional de Derecho de Mar

Uruguay: Tribunal Internacional de Derecho de Mar

Las posibilidades que ofrece la Convención para solucionar pacíficamente las controversias no pretenden otra cosa que dar a los países herramientas para que arreglen sus asuntos, bien mediante el diálogo directo, con la conciliación (cuyas recomendaciones no son jurídicamente vinculantes) o con la ayuda de terceros, con decisiones de carácter obligatorio. Lo anterior significa que el Derecho del Mar, en concordancia con lo que ha dicho la Corte Internacional de Justicia, quiere que las controversias se arreglen pacíficamente de manera pronta y cumplida, evitando así la dilación en las negociaciones bilaterales, que muchas veces no llegan a acuerdos satisfactorios para las partes, poniendo en riesgo las relaciones de amistad entre los pueblos, la paz y la seguridad internacionales.

La Convención, siendo un documento tan amplio y complejo se debe tomar como paquete (se le llamó *package deal*). Por ello, no es dable formular reservas (artículo 309), ya que se haría imposible su interpretación y aplicación. En ese sentido, los Estados han adecuado su infraestructura interna para estar a tono con sus derechos y obligaciones, y de esa manera poder explotar los mares

conforme lo dispone la misma. Colombia ha tenido 19 años para hacerlo y, en algunos aspectos normativos, tenemos reproducido el espíritu de sus normas (Ley 10 de 1.978, decretos reglamentarios 1874, 1875, 1876 y 1877 de 1.979), a las cuales nos anticipamos de manera futurista.

Hoy, una buena parte de los postulados de la Convención han alcanzado rangos de normas *jus cogens* al haber sido aceptados por la mayoría de los Estados y tener alcance imperativo, como por ejemplo las libertades en alta mar, el régimen de la Zona Económica Exclusiva, los principios aplicables al mar territorial, así como las obligaciones en la protección del medio marino, campo en el cual el PNUMA, la COI y la OMI han jugado un papel muy importante. Entre tanto, se deben aún consolidar los aspectos atinentes a la transferencia y transmisión de tecnología, la explotación comercial de la Zona y la protección de las especies transzonales y altamente migratorias, por mencionar algunos. La Convención, en ese sentido, es un documento en continuo perfeccionamiento, que se enriquece cada día con la ratificación de los Estados y el funcionamiento de los órganos creados por la misma. •

Los grupos rebeldes y el Derecho Internacional

Juan José Quintana



Según la teoría clásica de los sujetos del derecho internacional, un grupo rebelde¹ que opera al interior de un Estado no posee ningún estatuto o condición jurídica especial, lo que equivale a decir que, virtualmente, no tiene existencia en el plano del Derecho Internacional. Lo que haga o deje de hacer dicho grupo forma parte del llamado "dominio reservado" del Estado en cuyo territorio opera, una esfera de acción en la cual los demás

¹ Cuando hablamos de "grupos rebeldes" nos referimos a grupos armados o movimientos insurreccionales que buscan tomar el poder dentro de un Estado o que, sin buscar dicho propósito ellos mismos, combaten a uno de tales grupos. En años recientes se ha impuesto una tendencia a denominar a estos grupos "actores no estatales", pero esta expresión abarca entidades que, claramente, pertenecen a otras categorías, como las Organizaciones No Gubernamentales.

Ministro Consejero de la Carrera Diplomática y Consular de la República Viceministerio de Relaciones Exteriores – Ministerio de Relaciones Exteriores Profesor de Derecho Internacional Como diplomático, ha desempeñado funciones en Países Bajos y Bulgaria

Estados no pueden inmiscuirse, so pena de infringir el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

También forma parte del dominio reservado lo que el Gobierno del Estado que enfrenta una rebelión interna haga o deje de hacer para reprimir ésta, aunque es importante precisar que esta regla, que antaño fue absoluta, está hoy en día calificada por las normas del derecho internacional que buscan asegurar la protección

de la persona humana, en particular el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

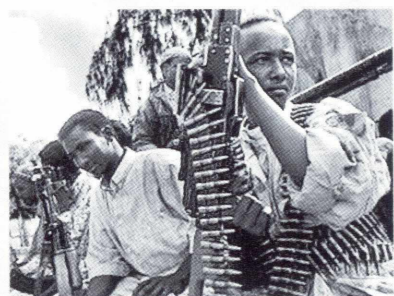
Pero, en la teoría de los sujetos se contemplaba la posibilidad de que un grupo rebelde se convirtiera en sujeto de derecho internacional, si mediaba el reconocimiento de beligerancia. La beligerancia era, por decirlo así, el "pasaporte" para que un grupo rebelde pasara a ser considerado como titular directo de derechos y obligaciones en el plano internacional - que es lo que, en último análisis, significa ser sujeto de derecho internacional² - y hasta que el grupo no obtuviera dicho reconocimiento los demás Estados, los Organismos internacionales y los restantes sujetos, no tomaban conocimiento de la existencia del grupo, ni extraían consecuencias jurídicas de dicha existencia o del accionar de tales grupos u organizaciones.³

Por diversas razones que no cabe enumerar aquí, la figura del reconocimiento de la beligerancia fue cayendo en desuso en la práctica de los Estados, hasta el punto que en las últimas décadas no ha sido empleada en prácticamente ninguna situación de

conflicto armado interno.⁴ Paralelamente, con este desarrollo las normas aplicables en los conflictos armados han experimentado una evolución propia, con el

² Siempre se consideró que el grupo reconocido como beligerante adquiría la calidad de sujeto de derecho internacional, pero en el entendido de que dicha condición era de carácter netamente provisional, debiendo cesar al término del conflicto, ya porque el grupo concluyera sus operaciones o porque triunfara y pasara a convertirse en el gobierno del Estado respectivo (Barberis, J., *Los sujetos del derecho internacional actual*. Tecnos; Madrid, 1984, p.125).

³ Sin embargo, en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre el tema de la responsabilidad de los Estados se ha contemplado siempre la norma, que tiene firme sustento jurisprudencial, según la cual un Estado no es responsable por los actos atribuibles a los movimientos insurreccionales que operen en su territorio, salvo en la medida en que sus autoridades no hayan mostrado la "debida diligencia" en la prevención de los mismos. Ver especialmente el artículo 14 del Proyecto de Artículos aprobado en 1996 (*Report of the I.L.C. on the work of its 48th session*, Doc.A/51/10, p.129), así como el valioso comentario de la Comisión (*Yearbook of the I.L.C. 1975, vol.II*, pp.91-99).



resultado de que se ha ido pasando de manera progresiva de un "Derecho de la Guerra", concentrado en la conducción de las hostilidades y la limitación de los medios y métodos de combate, a un "Derecho Humanitario", en el cual se pone mayor énfasis en la protección de las víctimas. En lo que en ocasiones se ha denominado una "fusión" de las tradicionales vertientes normativas del "Derecho de La Haya" y el "Derecho de Ginebra", los dos Protocolos Adicionales de Ginebra de 1977 representan la concreción más palpable de esta evolución, la cual ha acusado de manera muy clara la influencia de la normativa internacional sobre los derechos humanos.

En este contexto, el derecho internacional registró una verdadera revolución en 1949, con la celebración de los cuatro Convenios de Ginebra, en los cuales se incluyó, por primera vez, una disposición dirigida a regular los conflictos armados que se

suceden al interior de las fronteras de un Estado. Y lo más importante es que cuando se redactó el Artículo 3 común de dichos Convenios, la famosa "mini-convencción" que constituye el punto de partida de todo el Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional,⁵ los Estados decidieron que, en adelante, la aplicación de la normativa humanitaria en dichos conflictos - dirigida exclusivamente a asegurar la protección de las víctimas - quedaría totalmente divorciada de la cuestión del *status* jurídico de los grupos rebeldes que tomaran parte en ellos.

Cuando el Artículo 3 común dispone en su frase final que "La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto", está diciendo que los integrantes de un grupo irregular que tome parte en un conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una Parte Contratante están obligados a cumplir las prohibiciones contenidas en dicha disposición y, simultáneamente, pueden beneficiarse de los derechos que de ella se deriven, sin que por este hecho su esta-

⁴ El único caso de reconocimiento de beligerancia que se ha producido en los últimos cincuenta años es el del reconocimiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) por parte del Grupo Andino, efectuado en 1979. Sin embargo, este reconocimiento fue hecho a escasas semanas de que dicho grupo se tomara el poder en Nicaragua, con lo que sus efectos prácticos, en especial en su dimensión jurídica, fueron muy reducidos. Sobre la beligerancia ver, en general, Ramelli, A., *Derecho internacional humanitario y estado de beligerancia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999.

⁵ Contrariamente a lo que suele pensarse, el Artículo 3 común y el Protocolo Adicional II de 1977 no son los únicos tratados que resultan directamente aplicables en conflictos armados sin carácter internacional. A ellos hay que agregar instrumentos como la Convención de La Haya de 1954 sobre Protección de los Bienes Culturales en Conflicto Armado (Artículos 4 y 19); el Protocolo II, revisado en 1996, de la Convención de 1980 sobre Prohibiciones y Limitaciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales y hasta tratados de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Artículo 38) o el muy reciente Protocolo Facultativo de 2000 sobre Participación de Menores en Conflictos Armados. Este último es, probablemente, el primer tratado de derechos humanos en el cual se consagran obligaciones para sujetos diferentes de los Estados.

tuto jurídico se vea modificado o alterado.⁶

En otras palabras, si bien el Artículo 3 común, al igual que los restantes instrumentos del DIH que se aplican en conflictos armados sin carácter internacional, parten de la premisa de que sus disposiciones deben ser aplicadas por todas las "partes en conflicto", es decir, tanto por los grupos rebeldes como por las fuerzas armadas regulares del Estado, es muy claro en estipular que dicha aplicación no surte efecto alguno sobre la condición jurídica de dichos grupos. Es decir que, aunque los grupos rebeldes queden sometidos al cumplimiento de ciertas obligaciones - como la de tratar con humanidad a quienes depongan las armas o queden fuera de combate - y queden así mismo legitimados para ejercer ciertos derechos - como el derecho correlativo de sus integrantes a recibir un trato humano en el evento de que depongan las armas o queden fuera de combate - y aunque todo esto opere en el plano del derecho internacional, no por ello se convierten en sujetos de este ordenamiento jurídico.

La verdad es que esto es un poco difícil de reconciliar con la proposición genérica en la que se basa toda la teo-

ría de los sujetos, según la cual tiene subjetividad jurídica internacional todo aquel ente que pueda ejercer derechos y deba cumplir obligaciones en el plano internacional. Para resolver este *conundrum* se han ensayado varias aproximaciones teóricas, las cuales, a pesar de tener el mérito de ser marcadamente originales, quizás pecan de un exceso de imaginación.⁷ Pero, en todo caso, debemos concluir que como consecuencia de una decisión del legislador internacional (que puede ser contradictoria pero no por ello deja de ser deliberada y consciente) en el derecho internacional contemporáneo los integrantes de los grupos rebeldes que operan dentro de un Estado no tienen subjetividad jurídica internacional, aunque sí están obligados por (y pueden beneficiarse de) las normas aplicables del Derecho Internacional Humanitario aplicable en conflictos armados sin carácter internacional.⁸

⁶ Sobre el Artículo 3 común ver especialmente el "Comentario" del CICR, publicado bajo la dirección de J. Pictet. El texto en español puede consultarse en Junod, S-S., *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de*

las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios, CICR, Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1998, pp.319 y ss.

⁷ La Corte Constitucional, por ejemplo, ha aventurado la proposición según la cual, aunque los miembros de los grupos rebeldes no se convierten en sujetos del derecho internacional debido únicamente a la aplicación de las normas humanitarias, sí son lo que ella llama "sujetos de derecho internacional humanitario" (Sentencia C-225/95, del 18 de mayo de 1995, Expediente L.A.T.-040, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, par.14, pp.44-45.). En una dirección totalmente opuesta, el profesor Julio Barberis sostiene que al redactar el Artículo 3 común los Estados estaban creando una nueva categoría de sujetos de derecho internacional, aunque en el texto mismo de dicha disposición declararan expresamente lo contrario (Barberis, *supra* nota 3, p.119).

⁸ Adicionalmente, en el plano de la represión de las violaciones de estas normas, hoy en día está muy claro que los responsables de graves violaciones del DIH que califican de "crímenes de guerra" o de violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos (crímenes de lesa humanidad) se hacen acreedores a responsabilidad penal individual y quedan sujetos a la jurisdicción de los tribunales internacionales, tales como la Corte Penal Internacional.

Un último aspecto que conviene resaltar es que, en años recientes, la actuación de los grupos rebeldes ha comenzado a interesar a la comunidad internacional en una esfera de acción radicalmente diferente de la del cumplimiento del DIH, a saber, la del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En la práctica reciente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se observa una tendencia a tomar en cuenta la actividad de los grupos rebeldes que están inmersos en ciertos conflictos armados que, aunque son de naturaleza claramente doméstica, por su magnitud o por sus repercusiones se convierten en amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Y aquí se registra también la circunstancia por lo cual, aunque el Consejo ha recurrido al expediente de exigirle directamente a dichos grupos el cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales, como el respeto de un cese al fuego voluntariamente consentido o la obediencia de un acuerdo de paz que hasta cierto punto haya sido "internacionalizado", en ningún momento se ha planteado que por este hecho el grupo estaba pasando a convertirse en sujeto de derecho internacional.⁹ Se ha dado la circunstancia adicio-

nal de que, ante el incumplimiento de dichas obligaciones, el Consejo le ha impuesto sanciones directamente a los grupos rebeldes involucrados, en lo que representa un muy interesante desarrollo cuyas implicaciones en el plano del derecho internacional general no han sido todavía lo suficientemente estudiadas.¹⁰

Se puede estar consolidando en este campo, entonces, una situación similar a la que ya existe en relación con el cumplimiento de la normativa humanitaria internacional, bajo la cual la comunidad internacional considere que los grupos rebeldes y sus integrantes poseen determinadas obligaciones de carácter internacional en materia del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que, si se presenta el incumplimiento de las mismas, dichos grupos pueden ser sancionados directamente por los organismos competentes, sin que ello comporte una modificación de su estatuto jurídico. Por lo tanto, habría que comenzar a hablar de "actores no estatales" que, si bien tienen determinados derechos y obligaciones frente a la co-

munidad internacional, tanto en el plano del DIH como en el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no constituyen o no son considerados por los Estados como verdaderos sujetos de derecho internacional. •

En años recientes, la actuación de los grupos rebeldes ha comenzado a interesar a la comunidad internacional en una esfera de acción radicalmente diferente de la del cumplimiento del DIH.

⁹ Los ejemplos más claros de esta práctica se refieren a grupos rebeldes como UNITA en Angola y el FRU en Sierra Leona. También podría caber en esta tipología la que el Consejo denomina "la facción Talibán", la cual, si bien controla buena parte del territorio de Afganistán no ha sido reconocida como el gobierno de ese país.

¹⁰ Ver el artículo de P. Kooijmans (hoy Juez de la Corte Internacional de Justicia) "The Security Council and Non-State Entities as party to a conflict", en Wellens, K. (Ed.), *International Law: Theory and practice - Essays in Honour of Eric Suy*, Kluwer Law International, 1998, pp. 333-346.

Estados Unidos frente a la Convención de armas biológicas

Graciela Uribe de Lozano



Mientras Estados Unidos se enfrenta a la amenaza del terrorismo biológico, que ahora se ha hecho manifiesta en su propio territorio, se analiza también la capacidad de los Estados para llevar a cabo una guerra biológica.

Según la versión de varias agencias de Estados Unidos, se cree que alrededor de 13 a 17 países tienen programas activos para la producción de agentes biológicos con potencial para ser empleados con fines bélicos. Y, al tiempo que expertos e investigadores se empeñan en buscar las fuentes de la bacteria del ántrax, encontrada recientemente, incluidas probables fuentes nacionales, no descartan la posibilidad de que ciertos gobiernos, como el de Irak, Irán o Corea del Norte, puedan originar eventualmente una ofensiva biológica.

Coordinadora del Área de
Desarme de la Dirección
General de Asuntos Especiales
Ministerio de Relaciones
Exteriores
Experta en asuntos de
desarme y control
internacional de armas.

En lo que respecta a Irak —el país que suscita mayor sospecha— Washington tiene suficiente conocimiento acerca de su capacidad para producir armas biológicas, toda vez que durante la década de los años 80, diferentes compañías de Estados Unidos y de otros países occidentales le exportaron equipos para la producción de agentes patógenos, los cuales, a decir de entonces, serían utilizados “en investigaciones científicas con fines pacíficos”, aunque una Comisión designada por las Naciones Unidas (UNSCOM) haya desmantelado hace tres años sus instalaciones para la producción de este tipo de armas.

A la vez que se recaban pruebas acerca de los orígenes del ántrax empleado para propagar el terror en los Estados Unidos y, consecuentemente,

en el resto del mundo, hay quienes siguen convencidos, frente a este nuevo desafío, de la necesidad de proteger la estabilidad y seguridad internacional mediante la finalización de un Protocolo para la verificación de la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas y sobre su destrucción*, que permita asegurar la observancia estricta de sus disposiciones.

En esta Convención, los Estados Parte se han comprometido a adoptar medidas nacionales para aplicar de manera efectiva las obligaciones adquiridas en ella, con el fin de impedir el uso de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas en acciones terroristas o criminales. De ahí que la Declaración adoptada en la Cuarta Conferencia de Revisión de la Convención, celebrada en 1996, haga referencia a la importancia de asegurar el cumplimiento de esas disposiciones, incluida la prohibición sobre la retención de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento, en cualquier parte del territorio bajo su jurisdicción y control, y a la promulgación de una legislación para penalizar a toda persona natural o jurídica que lleve a cabo actividades contrarias a la Convención.

La determinación de los Estados Partes de la Convención en cuanto a luchar contra el terrorismo biológico se manifestó también en el comunicado final de la Conferencia Ministerial de la Organización de Países Islámicos, celebrada en la República de Guinea en diciembre de 1995, el cual incluyó una resolución que expresa preocupación por los continuos actos terroristas y compromete a esos Estados a luchar contra todas sus manifestaciones, incluidas las que involucran directa o indirectamente a los Estados y constituyen una seria amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad internacional.

Fundamentados en la convicción de que existe un consenso internacional respecto de la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, los Estados Partes de la Convención han venido adelantando durante más de una década la negociación de un Protocolo de Verificación, cuyo objetivo principal está orientado a descubrir actividades ilícitas relacionadas con la Convención. Sin embargo, en el mandato del Grupo Ad Hoc encargado de darle curso a esa negociación —aprobado en la Conferencia Especial de los Estados Partes de la Convención, celebrada en 1994—, no fue posible introducir una mención

sobre dichas actividades ilícitas, como quiera que la inclusión de las inspecciones en el terreno que habría que realizar para detectarlas, no ha contado con el apoyo de los Estados Unidos.

Estados Unidos frente al Protocolo sobre Verificación

Estados Unidos comparte con el Reino Unido y la Federación Rusa el honor y la responsabilidad de ser los Estados depositarios de la Convención de Armas Bacteriológicas, Biológicas y Tóxicas. En esa capacidad, sus gobiernos han manifestado reiteradamente la importancia de combatir la amenaza que estas armas representan. Además, en las reuniones Ministeriales y de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebradas en abril de 1.999 y en mayo de 2.000, Estados Unidos se unió a sus declaraciones finales, en las cuales se expresa claramente el compromiso de los Estados de la OTAN de concluir, como asunto prioritario, la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante con medidas y propuestas orientadas a fortalecer la Convención, incluidas las medidas de verificación.

Más recientemente, en su discurso inaugural, el Presiden-

te George W. Bush dijo: “Confrontaremos las armas de destrucción masiva para que el nuevo siglo no tenga que sufrir sus horrores”. Tres semanas después, expresó en una audiencia con los embajadores de los países de la OTAN: “(...) Debemos preparar a nuestras naciones para luchar contra los peligros de la nueva era. La grave amenaza de las armas nucleares, biológicas y químicas no ha desaparecido con la Guerra Fría sino que se ha dispersado en nuevas amenazas, algunas de las cuales serán más difíciles de detectar y otras de contestar. Los adversarios que busquen estos instrumentos de terror serán seguramente menos predecibles y más diversos. Nuestra más alta prioridad será defender a nuestras poblaciones contra ataques terroristas”. Más adelante, en junio de 2.001, añadió que “los Estados Unidos y nuestros aliados tendremos que desarrollar la capacidad para abordar las amenazas del siglo 21; las verdaderas amenazas son la guerra biológica y la de la información”.

Aunque en sus pronunciamientos Estados Unidos ha manifestado que la Conven-

Aunque Estados Unidos ha manifestado que la Convención de Armas Biológicas debe fortalecerse mediante acuerdos multilaterales, se ha empeñado a la vez en debilitar las disposiciones acordadas en el proyecto del Protocolo de Verificación de esa misma Convención.

ción de Armas Biológicas debe fortalecerse mediante acuerdos multilaterales, se ha empeñado a la vez en debilitar las disposiciones acordadas en el proyecto del Protocolo de Verificación de esa misma Convención, aduciendo que éstas podrían tener implicaciones negativas para ese país. Ello, ignorando una década de esfuerzos desarrollados por más de 50 Estados que han venido trabajando en el texto del Protocolo, y cuyas disposiciones han sido aceptadas por todos los demás países participantes en el Grupo Ad Hoc encargado de su negociación.

La experiencia de las Naciones Unidas con relación a las inspecciones en el terreno ha demostrado su utilidad en la adquisición de valiosa infor-



mación, ya sea para descartar o confirmar sospechas sobre la producción y empleo de armas de destrucción masiva. Estas inspecciones no se realizan de manera aislada, sino que son el elemento clave de un régimen de verificación, que comprende declaraciones obligatorias, procedimientos de seguimiento e investigaciones, y proveen al virtual Protocolo del marco y la estructura necesaria para obtener la información adecuada sobre las actividades llevadas a cabo en las instalaciones que tienen mayor relevancia para la Convención.

La historia compendiada desde 1945 sobre la producción de armas biológicas confirma que la interpretación errónea de los hechos puede llevar a la iniciación de programas de armas biológicas. No obstante, con la adopción de un Protocolo de Verificación centrado en las inspecciones por denuncia, en las declaraciones sobre la posesión de estas armas y en la información sobre las instalaciones

de producción, acumulación, adquisición o retención de agentes biológicos con el potencial para producirlas, se podrían aclarar ambigüedades, omisiones o anomalías, así como obtener datos ciertos acerca del cumplimiento de los Estados Parte respecto de sus obligaciones en la Convención.

De no lograrse la finalización de la negociación del Protocolo, y la alternativa fuese mantener la Convención sin la posibilidad de verificar a nivel multilateral su cumplimiento, se corre el riesgo de que las actividades relacionadas con la Convención y con la violación de sus disposiciones se basen en rumores o especulaciones unilaterales.

El argumento de Estados Unidos en contra de las inspecciones sobre el terreno se basa en que son miles o cientos de miles las instalaciones en las que se manejan agentes biológicos -por lo menos en lo que se refiere a ese país-, y que ello impediría suministrar información completa, precisa y oportuna sobre las actividades potencialmente contrarias a la Convención. Sin embargo, aunque el Grupo Ad Hoc reconoce la dificultad de verificar las actividades de todas las instalaciones existentes, la labor de verificación se limitaría a

aquellas instalaciones que tienen mayor relevancia para la Convención. El Grupo Ad Hoc estima que en los países europeos, como ejemplo, las instalaciones que requerirían verificación no se contarían en miles sino en decenas.

Las objeciones de Estados Unidos al Protocolo se pueden resumir en la declaración emitida por el Departamento de Estado el 25 de julio de 2001: "El Protocolo propuesto no agrega nada nuevo a nuestra capacidad de verificación. Y es la opinión unánime del Gobierno de los Estados Unidos que dicho Protocolo supone riesgos significativos a nuestros intereses nacionales, como quiera que su aplicación causaría inconvenientes en el desarrollo de los programas para la defensa contra la guerra biológica, arriesgaría la propiedad intelectual de nuestra industria farmacéutica y biotécnica, y podría en peligro la integridad, utilidad y el rigor de nuestro sistema de control multilateral sobre la exportación de agentes biológicos".

Estos argumentos no convencen a quienes promueven la negociación del Protocolo, como quiera que la experiencia en la aplicación de la Convención de Armas Químicas y de su sistema de verificación -similar al que se propone para

las armas biológicas- demuestra que la verificación no se presta al abuso, y que las provisiones que figuran en el texto del Protocolo para salvaguardar información confidencial en el campo comercial y de la seguridad, son aún más estrictas que las aplicadas a la Convención de Armas Químicas.

A este respecto, vale destacar la recomendación hecha a su Gobierno por el Comité de Relaciones de la Cámara de los Comunes del Reino Unido el 25 de julio de 2000, instándolo a convencer al Gobierno de Estados Unidos, su aliado más cercano, en cuanto a que un mecanismo para la verificación de la Convención de Armas Biológicas, aplicado de manera estricta, puede tener una función viable sin afectar los intereses comerciales o de seguridad nacional.

Pero, para Estados Unidos, el objetivo principal de la Convención es impedir la proliferación de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas. Y, si bien en la negociación del Protocolo se ha venido subrayando la importancia de la verificación como mecanismo para disuadir a los Estados contra el desarrollo y la acumulación de estas armas y para frenar su proliferación, el Grupo Ad hoc considera que el Protocolo debería es-

timular también la cooperación para el desarrollo de los usos pacíficos de la biotecnología, elemento al que la mayoría de los Estados Partes endilgan enorme importancia, toda vez que perciben esa cooperación como otro incentivo para lograr la aplicación de la Convención a nivel global.

El futuro

La Convención para la prohibición de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas ha adquirido mayor importancia tras el empleo de un agente biológico como instrumento de terror. Con ello, se ha comprobado que basta la acción de unos cuantos individuos para crear pánico a nivel global.

Todas las sociedades se sienten ahora vulnerables a cualquier ataque perpetrado con armas de destrucción masiva -armas nucleares, químicas y biológicas-. Esa vulnerabilidad ha existido por muchos años, pero mientras los líderes mundiales estuvieron dispuestos a reconocer la amenaza militar que supone la existencia de estas armas, subestimaron la posibilidad de que éstas pudiesen ser utilizadas por actores no estatales como arma de terror.

Todas las sociedades se sienten ahora vulnerables a cualquier ataque perpetrado con armas de destrucción masiva -armas nucleares, químicas y biológicas-.

Ahora, cuando la simple función de recibir una carta produce sensación de vulnerabilidad y desconcierto, es preciso que la respuesta de la comunidad internacional a la amenaza que representan las armas de destrucción masiva se fundamente en los valores que se quiere conservar: el respeto a la vida, la libertad y la justicia para todos los seres humanos, independientemente de su raza, credo y condición. Porque el mayor desafío a enfrentar no es tan sólo el del terrorismo, sino el que, validos de la necesidad de reaccionar y tener que librar una batalla contra el terrorismo, se destruyan también los valores en los que se cimienta la civilización, lo mismos que los terroristas pretenden destruir. •

BIBLIOTECA LUIS ANGEL ARANGO - B DE LA R
2 9004 02218289 2

ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA

XX Aniversario

(1981-2001)



Socios fundadores

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| Hernando Arango | Melba Martínez López |
| Fabio Avella Martínez | José Ignacio Mejía Velásquez |
| Luis Briceño Guarín | Fabio Ocaziones |
| José Joaquín Caicedo Pardo | Blanca Patiño Buendía |
| Henry Delgado | Humberto Ruiz Varela |
| Beatriz De Mendoza y Valenzuela | Manuel Sanz de Santamaría |
| Luis Guillermo Díaz | Guillermo Triana Ayala |
| Alberto Garavito | Herman Umaña Paboline |
| José Joaquín Gori Cabrera | Guillermo Vanegas Sierra |
| Enrique Arrieta Lara | Luis Guillermo Becerra |
| Pedro J. Benítez | Álvaro Rocha Lalinde |
| Héctor Cáceres Flórez | Luis Alfonso Díaz Osorio |
| Eduardo Casas Acosta | José María Morales Suárez |
| Inés Contreras | Rafael Gómez Quiñones |
| Jaime Gómez y Galindo | Alberto Navas De Brigard |
| Rafael Guerrero | Humberto Salamanca |
| Luis Guillermo Grillo Olarte | Ruth Maricela Kalkestein |
| Carlos Hernández | Enrique Cucalón |
| Carlos Germán La Rotta | Luis Fernando Valencia |
| Ramón Mantilla Rey | Alfonso Venegas Leyva |
| Fanny Margarita Moncayo | Rafael Rodríguez Segura |
| Tito Mosquera Irurita | Inés Barriga Villarreal |
| Ignacio Ospina Andrade | Santiago Angarita Garavito |
| Germán Ramírez Bulla | Joaquín Fonseca Truque |
| José Vicente Sánchez Sossa | José Joaquín Gori Leiva |
| María Victoria Díaz de Suárez | Francisco Valdiño Silva |
| Gabriel Julio Lara | Guillermo Orjuela Bermeo |
| Margarita Mantilla de Caldas | Eduardo Restrepo Del Corral |

Agradecimientos

Maripaz Jaramillo

-
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
- ACADEMIA COLOMBIANA DE LA LENGUA
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
- Dirección General de Asuntos Culturales*
- Eduardo Serrano Rueda
- Gabriel Jaime Arango Toro
- Piedad Cardiles
- Oficina de Divulgación y Prensa*
- Héctor Morales



Serie "Mariposas Maripaz", Maripaz Jaramillo, 2.000.

Muy distintos eran el mundo y el país hace veinte años, cuando se fundó la Asociación Diplomática y Consular de Colombia. Hoy, no obstante las connaturales dificultades, ésta mantiene su indeclinable empeño en la profesionalización del servicio exterior y en la consolidación de la Carrera Diplomática y Consular de la República como un instrumento idóneo al servicio del país y de los intereses nacionales.

El presente número de la revista ORBIS, conmemorativo del vigésimo aniversario de la Asociación, pretende en consecuencia propiciar una reflexión amplia que no se vea opacada por el velo exclusivo de la lucha contra el terrorismo. Nuestra realidad exige abordar de una manera integral las problemáticas mundiales, sin descuidar otros temas igualmente prioritarios para la agenda internacional de nuestro país. La invitación para la reflexión está abierta.