

ORBIS



Migraciones:
diferentes perspectivas

**América Latina, seguridad
y derechos humanos**

Cambio climático
¿Una amenaza a la seguridad?

**Colombia
extiende latitudes**
Nuevas Embajadas en
Turquía y Ghana

ESPECIAL

El fallo de la Corte Internacional
de Justicia en el diferendo con Nicaragua

Entrevista a Julio Londoño Paredes

Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia



ORBIS

ORBIS

JUNTA DIRECTIVA 2012-2013

PRESIDENTE

Embajador Ignacio Enrique Ruiz Perea

VICEPRESIDENTE

Primer Secretario Jorge Humberto Ojeda Bueno

VICEPRESIDENTE (R)

Primer Secretario Duván Reyneiro Ocampo Pinzón

SECRETARIO EJECUTIVO (S)

Segundo Secretario Elssa Rocío Bernal Jiménez

PRIMER VOCAL PRINCIPAL

Primer Secretario Juan Carlos Rojas Arango

PRIMER VOCAL (S)

Primer Secretario Leonardo Enrique Correa Godoy

SEGUNDO VOCAL PRINCIPAL

Tercer Secretario Juan José Álvarez López

SEGUNDO VOCAL (S)

Tercer Secretario Jaime Alexander Pacheco Aranda

TERCER VOCAL PRINCIPAL

Consejero Adriana Arias Castiblanco

TERCER VOCAL (S)

Consejero Dora Lucía González Pinilla

TESORERO PRINCIPAL

Primer Secretario Geovanny Guillén Mendoza

TESORERO (S)

Ministro Consejero Olga Cielo Molina de la Villa

FISCAL PRINCIPAL

Embajador José Renato Salazar Acosta

FISCAL (S)

Ministro Plenipotenciario Héctor Arenas Neira



ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA

La Revista Orbis es una publicación de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia y no tiene ningún vínculo institucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la Asociación ni el de la Cancillería colombiana. Los contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente previa autorización de la Revista y citando la fuente.

COMITÉ EDITORIAL

Álvaro Alejandro Gómez Ocampo
-Coordinador-

Primer Secretario de Relaciones Exteriores

Andrés Fernando Gáfaró Barrera
Ministro Consejero

Diana Carolina Kecán Cervantes
Segundo Secretario de Relaciones Exteriores

Iván Alejandro Trujillo Acosta
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Miguel Ángel González Ocampo
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Lucía Solano Ramírez
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Nicolás Alberto Mejía Riaño
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

José David Palencia Osorio
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

DIRECCIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Paula Camila Restrepo Orozco - paula_co@yahoo.com

PORTADA ORBIS

El mar de los siete colores

Toma aérea sobre el mar Caribe colombiano

Foto: Andrés Torres. Cortesía de la Oficina de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

IMPRESIÓN

Litografía Vanegas - litovanegas@yahoo.com

ISSN

1657-2505

© Asociación Diplomática y Consular de Colombia
www.diplomaticos-colombia.org
Teléfonos: +571 3814298 / 571 3814000 ext.1843-1844
Correo electrónico: orbis@diplomaticos-colombia.org
Cra. 6 No. 9-46 Palacio de San Carlos - Patio de Palma
Bogotá, Colombia, Suramérica

Contenido

Editorial.....4

Ignacio Enrique Ruiz Perea

Migraciones

Jamaica y Curazao en la construcción de identidades especiales de la costa Caribe colombiana 6

Germán Federico Grisales Jiménez

Las contribuciones económicas y sociales que realizan los migrantes en las sociedades de destino16

Álvaro Calderón Ponce De León

Migración y cooperación para el beneficio de todos..... 22

Marcelo Pisani Codoceo

La élite transnacional colombiana en los Estados Unidos 26

Milena Gómez Kopp

Dinámica migratoria en el marco del diálogo bi-regional Unión Europea- América Latina y el Caribe..... 34

Yudy Paola González Moreno

Sección Especial: El fallo de la Corte Internacional de Justicia -CIJ- en el diferendo con Nicaragua

La sentencia de la CIJ en el diferendo con Nicaragua 40

Sonia Marina Pereira Portilla

Diferendo territorial y marítimo entre Colombia y Nicaragua 58

Ricardo Abello Galvis

Entrevista a Julio Londoño Paredes 64

Álvaro Alejandro Gómez Ocampo

Órbita Internacional

Seguridad y DDHH en América Latina. El retorno a lo fundamental 78

Duván Reyneiro Ocampo Pinzón

Escepticismo y cambio climático: Una amenaza a la seguridad y estabilidad de los Estados..... 84

Luis Fernando Orozco Barrera

Irán ¿enclave geopolítico?90

Mauricio Franco De Armas

Respite Omnia. Hacia una exploración de nuevas latitudes en la política exterior de Colombia 96

Pedro Agustín Roa Arboleda



Jamaica y Curazao en la construcción de identidades especiales de la costa Caribe colombiana



Migración y cooperación para el beneficio de todos



La sentencia de la CIJ en el diferendo con Nicaragua



Entrevista a Julio Londoño Paredes



Respite Omnia. Hacia una exploración de nuevas latitudes en la política exterior de Colombia

Editorial

Por Ignacio Enrique Ruiz Perea*

**Presidente de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia
2012-2013*



En 2013 la Asociación está cumpliendo 32 años de existencia. Año tras año velamos por que las normas que regulan el Servicio Exterior y la Carrera Diplomática y Consular de Colombia, en particular aquellas contempladas en el Decreto-Ley 274 de 2000, se cumplan en todas sus etapas y aspectos. Igualmente, abogamos por la promoción del acceso democrático y por la profesionalización del servicio exterior -no de la Carrera Diplomática, pues ésta es de suyo un sistema profesionalizado por naturaleza-, así como por la defensa de los intereses del Estado, presentando y apoyando medidas encaminadas al mejoramiento y a la moralización de la administración pública y a la buena marcha de la Cancillería.

Como ejemplo de este continuo esfuerzo, bien vale citar un editorial de "Notas de Diplomacia" del año 1995, la publicación institucional de la Asociación que antecedió a la Revista ORBIS, en el que se afirmaba que "La nueva dimensión que adquieren las relaciones internacionales del país y la creciente complejidad e interrelación entre los temas de la agenda internacional, realza la imperiosa necesidad de contar en la Cancillería con un cuerpo organizado de funcionarios profesionales [...] regulados por el Estatuto Especial, el de la Carrera Diplomática y Consular" (Número 4, Año 3). Esta exigencia y este compromiso se mantienen intactos para nosotros.

Por ello, celebramos el hecho de que finalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Academia Diplomática de San Carlos, en los dos últimos años haya extendido la divulgación y promoción de la Carrera a ciudades como Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín, San Andrés y Pasto, descentralizando el concurso de ingreso y haciendo que cada vez más profesionales de todo el país consideren el servicio exterior como una opción de vida profesional. Así mismo, reconocemos el esfuerzo de la Canciller María Ángela Holguín Cuéllar por incrementar a 35 por año las plazas para quienes entran en período de prueba, para posteriormente iniciar su Carrera Diplomática como Terceros Secretarios de Relaciones Exteriores.

Creemos firmemente que la mejor forma de contar con un cuerpo profesional que responda a las necesidades e intereses de la política exterior es ampliando la base de la Carrera, tanto en cantidad como en calidad. Hoy contamos con 278 funcionarios de Carrera Diplomática, que ocupan el 32% de los cargos de la Cancillería, en la planta interna y en el exterior.

Esta es la Carrera Diplomática: un grupo de funcionarios de diversa formación profesional (los hay desde filólogos hasta abogados, desde profesionales de la medicina hasta ingenieros), coincidentes en que se ingresa al Ministerio de Relaciones Exteriores por convicción y mística, bajo un sistema de méritos que entrega a la administración pública un grupo de profesionales altamente calificados para el impulso y desarrollo de las relaciones exteriores del Estado colombiano y el servicio a nuestros connacionales en el exterior.

Una mirada a las migraciones

La cuestión migratoria será siempre un tema internacional de actualidad. No debemos olvidar que la primera condición de nuestros antepasados fue la de viajeros permanentes, la de nómadas, la de migrantes estacionarios. Con el tiempo, el nómada dio paso al sedentario al punto en que hoy sobreviven pocas comunidades en cuyo arraigo cultural esté el migrar constantemente. Ello sin embargo, no ha detenido las migraciones. Hoy en día se migra por necesidad, por fuerza, por placer o por mejorar las condiciones de vida. En resumen, migrar, en los años que corren es una posibilidad aun a pesar de las barreras idiomáticas, culturales o políticas.

El tema de la migración, visto desde la perspectiva de ORBIS, es de la mayor importancia para Colombia. En efecto, el número creciente de connacionales migrantes, hoy estimado en 4,1 millones (promedio DANE/Asuntos Consulares), ha

hecho que se fortalezca la atención a este sector de la población. El colombiano, además de su condición de expatriado, con las consecuencias de desarraigo y de incertidumbre que significan vivir en un país extraño, es muchas veces sujeto pasivo del accionar de las mafias que ven en esa población un objetivo claro para delitos como el tráfico y trata de personas, el narcotráfico, y en general, todo lo que conlleva la delincuencia organizada transnacional. La migración y sus diferentes manifestaciones adquieren, pues, una creciente importancia en la agenda internacional de nuestro país, por lo que varios de los artículos del presente ejemplar abordan aspectos sobre esta temática.

El fallo de la Corte Internacional de Justicia

Después de casi once años de litigio, el 19 de noviembre de 2012 el juez Peter Tomka, Presidente de la Corte Internacional de Justicia, pronunció el fallo de ese tribunal internacional sobre el caso interpuesto contra Colombia por la República de Nicaragua, en el que la parte demandante pretendía, entre otros, la soberanía sobre el Archipiélago de San Andrés y solicitaba una nueva delimitación marítima entre ambos países.

El dictamen final en el que la Corte le otorga una gran porción de mar territorial y zona económica exclusiva a Nicaragua sobre aguas en las que Colombia tradicionalmente ha ejercido su soberanía y jurisdicción, causó un profundo dolor de patria y avivó un fuerte debate nacional sobre la idoneidad de la estrategia utilizada en la defensa de los intereses del país.

En medio de la cacofonía de voces inconformes y cuya crítica parece más orientada a buscar un responsable o a librarse de una eventual responsabilidad política frente al proceso, se corre el riesgo de dejar en el olvido el esfuerzo de quienes durante estos años conformaron el equipo del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado de representarnos en La Haya, y que de manera abnegada entregaron todo de sí mismos, sacrificando incontables jornadas de investigación, trabajo y estudio, con la plena convicción de haber expuesto los mejores argumentos legales y de haber obrado conforme a las normas del derecho internacional para hacer frente a las pretensiones de la parte demandante.

Desde 1969, cuando el gobierno nicaragüense quiso otorgar concesiones de exploración de recursos petroleros en aguas ubicadas al oriente del meridiano 82, todos los Gobiernos de turno, sin excepción, coincidieron en mantener una posición única y constante, y bajo este lineamiento ejercer la defensa de nuestra soberanía bajo una verdadera política de Estado.

Para este efecto, se contó con el aporte de los más connotados juristas y expertos nacionales e internacionales; se consultaron todos los estamentos del Estado; se dialogó con la academia; y, se conformó un equipo en el cual participaron fácilmente más de cincuenta funcionarios de la Cancillería, la mayoría de ellos pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular.

Sin embargo, la sentencia de la Corte no fue totalmente favorable a las aspiraciones de Colombia, algo que no estaba en las manos de quienes asumieron nuestra defensa, sino en la de los jueces que la dictaminaron.

Para contribuir al entendimiento de lo sucedido, la presente edición de ORBIS dedica su sección especial al fallo de CIJ en relación con el diferendo entre Colombia y Nicaragua, que incluye dos artículos, uno escrito por la Embajadora Sonia Marina Pereira Portilla, quien hizo parte del equipo de defensa colombiano, y el otro por el doctor Ricardo Abello Galvis, catedrático y profesor de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario, quienes nos brindan su perspectiva sobre la sentencia de la Corte y sus aspectos controversiales.

Así mismo, se incluye una entrevista al Embajador Julio Londoño Paredes, quien en los últimos once años fungió como Agente de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia. Su dedicación por el desarrollo de las fronteras nacionales, su empeño en la construcción de la delimitación territorial y marítima del país, y sus calidades humanas y profesionales, lo convierten en un referente obligado de la historia de la política exterior y un funcionario excepcional cuya labor reconocemos especialmente.

Nuestra Revista ORBIS

Por más de tres lustros, la Asociación ha contado con diversos canales de comunicación y divulgación; en ese sentido, ORBIS constituye un espacio propicio para el sano debate académico sobre temas de diplomacia, política exterior, y relaciones internacionales, abierto a la participación de todos los funcionarios de la Cancillería colombiana, y de especialistas y expertos en estas áreas. Sea esta la oportunidad para agradecer a todas las personas que contribuyeron con sus artículos y con su trabajo voluntario a sacar adelante esta nueva edición de la Revista ORBIS que hoy esta en sus manos.

Jamaica y Curazao en la construcción de identidades especiales de la costa Caribe colombiana*

Por Germán Federico Grisales Jiménez**

***Diplomático de Carrera, Ph.D. en Antropología Social y Etnología, sociólogo y arquitecto, Magister en varias áreas de las Ciencias Sociales. Estudiante del Doctorado en Estudios Amazónicos de la Universidad Nacional. Profesor de la Universidad Nacional.*

E Introducción

El objetivo principal de este artículo es hacer un análisis general sobre la influencia de la migración, desde las islas caribeñas de Jamaica y Curazao, sobre la construcción de identidades étnicas en la costa Caribe de Colombia. Para ello, en una primera parte, se describe una oleada migratoria original ocurrida en tiempos de la piratería en el mar Caribe. En una segunda parte se analiza el apogeo de los llamados "yumecas", a la vez que se da cuenta de las primeras percepciones que sobre esta región y sus pobladores se tuvo desde otras latitudes. Una tercera parte está dedicada a analizar la influencia de un sector de la diáspora judía en esta región de Colombia, también propiciada o iniciada desde estas islas.

Ahondar en los detalles de dicha historia sería útil para visibilizar el legado cultural de aquel mar interior y fortalecer los lazos diplomáticos de Colombia con las dos islas. Esta influencia, también patente en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tuvo diferentes momentos, que también llamaremos aquí "oleadas".

**Agradecimientos al profesor Álvaro Mercado, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Magdalena que gentilmente nos sirvió de guía en la zona bananera para encontrar a cada familia de jamaquinos que aún habita en esos territorios. Sus comentarios y aportes fueron excelentes. Igualmente, al profesor Carlos Payares, de Ciénaga. Asimismo, a la Doctora Sindy Calderón por nuestras discusiones.*



La primera oleada: los tiempos de la piratería desde Jamaica

Durante el siglo XVII, luego de la captura de Kingston por los ingleses en 1655, así como en el siglo XVIII, todo el complejo de islas ubicado entre la Costa Mosquitia de Nicaragua, Providencia, San Andrés, Santa Catalina, Islas Cayman y Jamaica, sirvió para interceptar los barcos españoles que salían de Portobelo hacia Cuba con destino final en Cádiz. La ocupación estable o permanente de todas estas islas comenzó con gente proveniente de Jamaica que traía dos orígenes distintos según fuesen plantadores blancos de Inglaterra o esclavos negros secuestrados por los anteriores en diferentes lugares del África. Son estos los dos orígenes primarios de la identidad raizal en el actual Departamento Archipiélago, a los que habría que vincular la huella identificadora de las poblaciones Miskito, Sumo y Rama, que eventualmente utilizaron las islas como territorio de pesca ancestral.

Los ingredientes de la identidad raizal fueron múltiples. James Parsons, por ejemplo, recuerda que en 1793 vivían 35 familias (blancas e inglesas), 255 esclavos (presuntamente afrodescendientes) y varias mujeres Miskito que se habían venido a San Andrés con sus maridos. En esa época, la principal actividad de los ingleses era el contrabando entre Jamaica y la Costa Mosquitia y pronto lo sería la piratería¹.

Además de esto, el flujo desde Jamaica hacia la costa continental colombiana fue amplio no sólo a través del hoy Departamento Archipiélago sino a través de la península de la Guajira y de muchos puertos urbanos pertenecientes a los Departamentos de Panamá, Bolívar y Magdalena de aquella época. En consecuencia, la historia cultural del contrabando entre el Caribe y los wayuu pero también entre el Caribe y las Rochelas donde habitaban negros, así como de las vecindades habitadas por indígenas rebeldes, todos constituidos en red ineludible, sirve de antecedentes del poblamiento de un buen número de lugares con presencia negra y explican de alguna forma reclamos territoriales actuales en asentamientos dotados de características totalmente distintas a las de las comunidades negras del Pacífico colombiano.

De otro lado, la Costa Alta² fue importante como centro de abastecimiento en tiempos de la piratería. Produjo un comercio no despreciable con ingleses y con súbditos del Imperio Holandés generando modificaciones en la vida social. Como resultado, el impacto comercial, cultural y familiar de ciudadanos holandeses sobre las comunidades wayuu y "arrijunas", desde Puerto Estrella a Riohacha, fue apreciable y produjo una huella en las identidades.

Un primer flujo de gente y de mercancías desde Jamaica estuvo relacionado con el contrabando ingresado a la costa alta colombiana desde el mar, y contribuyó al tráfico negrero, en lugares diferentes a

Cartagena. Santa Marta, por ejemplo, fue tomada por filibusteros franceses y de otras nacionalidades desde 1543. Pero los ingleses venidos de Jamaica se destacaron en ello, a lo largo de aquella centuria.

Entre los filibusteros ingleses que contaban con un centro de operaciones en Port Royal, Jamaica, y que atacaron a la Costa Caribe de Colombia merecen mencionarse John Hawkins, en 1565, y John Lowell, lugarteniente de Hawkins, en 1566. Este pirata dejaría abandonados en las costas de Riohacha a unos cien negros enfermos que probablemente fueron a alimentar los diversos palenques y asentamientos construidos en la región. Y no se trató de la única vez. Hawkins y Francis Drake volvieron a atacar juntos entre 1567 y 1568³.

Tales ataques introdujeron, de manera obligatoria, cambios en la vida social de la costa continental colombiana. De hecho, algunos apellidos persisten, como la familia Hawkins en el famoso barrio « Pescaito » de Santa Marta.

De igual forma, fue corriente la presencia de piratas en el actual Cabo de la Vela y en Riohacha, a lo largo de aquella centuria. También en Margarita, Curazao y Borburata. Pedían « rescates » a las ciudades a punto de ser bombardeadas; traían negros para venderlos a precios monopólicos; se llevaban a los esclavos de propietarios españoles; los piratas imponían el libre comercio a los vecinos españoles a cambio de metales preciosos o perlas⁴.

1- PARSONS, James. *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del Caribe*. Bogotá, El Ancora, 1985.

2- *El Caribe colombiano, -desde la altura de Tamalameque, en el río Magdalena, hacia el Norte, hasta Punta Espada.*

3- *En el siglo XVII y comienzos del XVIII, asolaron a la región caribe de la actual Colombia los piratas ingleses que tenían centro en Port Royal, Jamaica, Fisher, John y Francis, en 1603; Edward Doyley y Cristobal Mings y algunos piratas bajo las órdenes de Morgan, tales como Francisco Coz, de Francia, y Pedro Duncan, de Inglaterra; igualmente, lo harían William Rous (1636) y Pedro Cuero, en 1701. (Bermúdez, 1993:82 y siguientes.)*

4- BERMÚDEZ, Arturo. *Piratas en Santa Marta*. Santa Marta: Kimpres, 1993. p. 64.

J. Esquemeling, quien vivió en el siglo XVIII, describe las aventuras del filibustero Pedro Francisco –entre 1666 y 1669, aproximadamente-, con detalles del asalto en el Cabo de la Vela a barcos perleros venidos de Cartagena o del acecho a los embarques hispanos con zarpe en Campeche y destino en Caracas, Isla Margarita o Trinidad⁵.

Pero la actividad de los piratas ingleses no sólo incorporaba a residentes en Jamaica. El prestigio de Morgan propiciaba la incorporación de muchos franceses, porque se trataba de una empresa con grandes posibilidades de éxito en cada incursión. La «marca Morgan» vendía, al garantizar grandes dividendos y al contar con normas contractuales muy precisas a la hora de repartir botines –en proporción con el aporte de cada capitán o inversionista- y hasta en la indemnización de quienes resultaran heridos, tal como funcionaría un sistema de seguro social en la actualidad⁶.

Era natural que este tipo de compensaciones y la esclavitud, derivaran en una deformación económica en la vida de los indios wayúus que –eventualmente- terminaban entregando como esclavos a sus enemigos. La piratería estimuló así el intercambio de esclavos en esta zona

del país y en subregiones compartidas con otros grupos humanos.

La Guajira y las islas comprendidas entre esta región y Curazao fueron especialmente importantes durante tal centuria como centros de abastecimiento de la actividad bucanera, porque para interceptar a los barcos enemigos, primero había que avituallarse. De hecho, el término « bucanero », viene de una palabra arawak referente a la forma de cocinar la comida ahumada conocida como “bucan”⁷.

Las actividades filibusteras se incrementaron en el siglo XVII y XVIII –cuando se produjeron muchas incursiones militares españolas contra los Wayúus-, merced a que Cartagena no podía abastecer de bienes importados a otras áreas de la costa alta como La Guajira. Los productos que llegaban allí eran escasos y caros.

Con el paso de los años y con el incremento de las actividades de piratería, que la metrópoli hispana no podía contener, resultaba más fácil introducir las mercancías ilegales venidas de Amsterdam, a través de Curazao, pagando por ellas con carne, pieles, perlas o tintes de origen vegetal⁸. Otra ruta del contrabando de armas venía directamente desde Jamaica⁹, y puede ser la razón de la

tenencia de armas modernas en la población Wayúu en tiempos de las reformas borbónicas¹⁰. El contrabando se convirtió así en “tradicional”, es decir, en uso y costumbre entre los Wayúus que técnicamente nunca fueron conquistados por los españoles¹¹.

Al respecto, Eliseo Reclus un viajero europeo de mediados del siglo XIX, dando cuenta todavía del comercio de los Wayúus con Jamaica y con la República Dominicana, afirmaría: « ... ellos exportan para Jamaica Santo Domingo caballos, los más bellos de formas, los más sobrios de toda Colombia; ganados, sal, cuero, granos de dividivi, tasajo...»¹²

El éxito en la resistencia de estos indígenas parece haberse debido, parcialmente, a la incorporación de armas de contrabando, a su relación con el Caribe isleño, al uso de animales nuevos como el caballo o la mula y al papel de la familia extensa en la defensa de su comunidad¹³.

Es muy claro, en todo caso, que los ingleses de Jamaica eventualmente persiguieron el carey y las perlas en el Cabo de la Vela, proporcionando esclavos negros de contrabando a los indios wayúus o pertrechos, recibieron mulas, cueros, ganado, sal en los puertos naturales de la actual Guajira, que durante mucho tiempo

5 - J. ESQUEMELING. *Piratas de la América. (1666-1669)*. La Habana : Comisión Nacional Cubana de la UNESCO, 1963, pp. 129-130.

6 - J. ESQUEMELING, 1666-1669, p.125-126.

7 - *Idem*, p.216.

8 - PALACIO, Marco y SAFFORD, Frank. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá : Norma, 2002.

9 - RIPOLL, María Teresa. « Redes familiares y el comercio en Cartagena : el caso de Rafael del Castillo y Compañía, 1861-1907. » *Cartagena : Banco de la República*, 2000, p. 7 y 8. www.banrep.gov.co/documentops/publicaciones/regional/cuadernos/5.pdf

10 - POLO ACUÑA, José. *Etnicidad, conflicto social y cultura fronteriza en La Guajira, 1700-1850*. Bogotá : Uniandes-Ceso-Mincultura, 2005, p.33.

11 - “Al comienzo, el contrabando por la Guajira era dominado por los holandeses de Curazao, pero los ingleses enclavados en Jamaica pronto fueron serios competidores” (Palacio y Safford, 2002, p. 129).

12 - RECLUS, Eliseo. *Viaje a la Sierra Nevada de Santa Marta. (París, 1861)*. Bogotá : Colcultura, 1992, Biblioteca V Centenario Colcultura, p. 183.

13 - Ver : POLO, José. *Etnicidad, conflicto social y cultura fronteriza en La Guajira*. Bogotá : Uniandes, 2005, pp :72-116.

entenderse con los norteamericanos pero no podían esperar mejoramiento alguno del Estado receptor por ser extranjeros.

Muchos tenían el privilegio de vivir en los mismos espacios rodeados de jardines donde los norteamericanos vivían pero nunca dejaban de pensar en que, algún día, volverían a su anhelada isla.

La percepción del negro jamaicano en el Gobierno nacional de la época bananera.

La inclusión a través de la zona bananera de negros jamaicanos en la vida nacional provocó, desde el primer momento, recelos y racismo en algún sector de la clase dirigente²².

A manera de ilustración, subrayamos el concepto de un Cónsul de Colombia con sede en Kingston en 1910, que daba cuenta de los flujos de inmigración propiciados por la United Fruit Company, oponiéndose al traslado de afro-descendientes jamaicanos hacia la zona bananera, en una carta fechada el 6 de octubre de ese año y dirigida al jefe de resguardo de Santa Marta.

Además de sugerir que padecían de enfermedades y malas costumbres, el funcionario planteaba lo que debería ser correcto para el progreso de Colombia:

“Es verdad que nuestro país necesita de inmigración pero de gente sana, blanca, de buenos hábitos, que se establezcan en el país con sus familiares y que -desarrollando nuestras riquezas naturales y estableciendo industrias útiles- formen una corriente de circulación monetaria”. - proponía en tal carta el Cónsul F. López Pomareda²³.

En otro ejemplo diciendo, el paso de los “yumecas” fue consignado en el folclor de la Costa Caribe colombiana con una alusión -por cierto, desagradable- en el interior de una canción denominada *La Gota Fría*, que revela la percepción del común de la sociedad regional sobre lo que suponían era un jamaicano: un hombre sin raíces insertado en la zona bananera²⁴.

Empero, en la zona bananera, los jamaicanos contribuyeron con su fuerte tradición, el colorido de las ropas de sus mujeres y la culinaria, ampliando la diversidad cultural de la zona. Por ello, junto a los aportes de otros grupos migrantes, la región gradualmente adquirió un gran valor etnohistórico, constituyéndose en un núcleo importante de la construcción de la identidad regional.

El detalle más interesante, quizás de esta historia de “caribeñidades” es la visita de Marcus Garvey²⁵, héroe nacional jamaicano inspirador del movimiento Rastafari y del Panafricanismo, a nuestro país en 1912, luego de haber trabajado en la United Fruit Company de Puerto Limón, Costa Rica, y de haber sido expulsado por defender a los trabajadores jamaicanos.

Él tuvo la oportunidad de conocer en detalle la situación de sus compatriotas y llevar el mensaje sobre la necesidad del retorno de los negros de todas las Américas a las tierras de África creando conciencia sobre el proyecto panafricano. De esta manera, visitaría Bocas del Toro y Colón, en Panamá, Nicaragua, Honduras, Colombia, Venezuela y Gran Bretaña, buscando mayores audiencias²⁶.

Así pues, los negros venidos del Caribe -y especialmente de Jamaica- aportaron a la construcción de la identidad subregional de la zona y convivieron o se confundieron con otros negros venidos de departamentos colindantes en razón del fenómeno económico que generaba empleo y organizaba el territorio subregional.

22 - PAYARES, Carlos. « Color de piel : una larga lucha ». *Diario El Informador*, 14 de julio de 2011.

23 - Idem. « Razones e implicaciones de la huelga y masacre de las Bananeras del Magdalena », pp.19-45. En : C. Payares (Edit), *Memoria de una epopeya : 80 años de la Huelga y Masacre de las Bananeras*. Ciénaga : Alcaldía Municipal, 2008, p.41.

24 - Emiliano Zuleta se burla de otro juglar mítico: Lorenzo Morales -“Moralito”-. Lo compara con un “indio yumeca”, tratándolo de desarraigado.

25 - « It's a question of a few more years when Africa will be completely colonised by Negroes, as Europe is by the white race. ». M. Garvey : *The Dream of a Negro Empire*, 1923.

26 - SHERLOCK, Philip and BENNETT, Hazel. *The Story of the Jamaican People*. Kingston : Ian Randle Publisher Limited, 1998, p. 298.

El negro costeño, el mar caribe, el contrabando y el territorio

En la costa Caribe, desde la segunda mitad del siglo XVIII, hubo muchas campañas de fundación y refundación de pueblos con la intención de construir núcleos ciudadanos donde se pudiera ejercer el control político español, golpear a los indios resistentes y terminar con las rochelas; asentamientos de negros dispersos y rebeldes, de gente tildada de vaga y malhechora, de fugitivos de la justicia española, de mulatos y mestizos.

La suerte de la población negra de ese entonces dependía de si lograron conservar su independencia en condiciones de cimarronaje tanto en palenques como en esas rochelas, si fueron subsumidos por la dinámica urbana de las grandes provincias, donde era más difícil ligar las tradiciones con un territorio colectivo considerado como propio de manera permanente o, incluso, si permanecieron atados a las haciendas.

Como algunos indios, muchos negros costeños seguirían sobrevivido dispersos aunque unidos como eslabones a la red de contrabando, a lo largo de la ruta denominada "el camino de Jerusalem", desde Mompox a La Guajira -atravesando el actual Cesar-, o asentados en puertos, viviendo de la pesca, y en zonas semi-boscosas de las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, incluyendo las caras que miran a la ulterior zona bananera, al río Magdalena y al río Cesar.

En el caribe colombiano, probablemente con excepción del Consejo Comunitario de Makankamaná (San Basilio de Palenque) y del de La Boquilla (Ciénaga de la Virgen), así como de pocos otros, el reconocimiento del territorio colectivo a las comunidades negras no ha sido equitativo como en el Pacífico, desde la última Constitución y la construcción de la Ley 70 de 1993.

Los fundamentos de la Comisión Consultiva del Nivel Nacional²⁷, espacio de representación negra, fueron demandados. Y sólo recientemente, en octubre de 2012, se ha creado un espacio nacional que se entendería como interlocutor legal válido, en el cual, no hay representación costeña de Magdalena, Atlántico, Guajira o Cesar²⁸. En él existe una limitada representación de Bolívar, otra escasísima del departamento archipiélago (que no es negro sino raizal) y una macro-representación de la Cuenca del Pacífico conformada por Nariño, Valle, Cauca, Antioquia y Chocó. Dicho espacio probablemente sea demandado por segunda vez por no ser representativo de toda la variedad de organizaciones "afro" existentes en todos los departamentos de Colombia. Y esta situación hasta diciembre de 2012 había tenido una amplia repercusión en la imposibilidad de generar consultas previas a proyectos de ley -como el de desarrollo rural y el de las CAR- que impactarán sobre la población afro.

En la costa, los derechos que devienen de una identidad no han sido suficientemente protegidos. Buena parte de los negros costeños cuenta

con una historia más diversa, no necesariamente vinculada al territorio rural; ha vivido en la zona urbana de Cartagena o en otros cascos con la misma condición, lo que dificulta probar un proceso cultural e histórico propio en un territorio entendido como colectivo.

El intercambio con extranjeros y mercancías venidos del mar, el comercio de contrabando con wayuus, en la zona de Palomino -para sólo citar algunas poblaciones del tramo comprendido entre Santa Marta y Riohacha- ha sido fuerte.

Además, el profesor y dirigente negro del Caribe, Dolcey Romero, da cuenta acerca de cómo se difundió el cimarronaje urbano en Santa Marta, atrayendo a esclavos escapados de otras partes de la Costa y del exterior²⁹. Y cada caso urbano ha sido diferente. Ya el negro no trabaja como boga en el río Magdalena. Los más de veinte Consejos Comunitarios y 17 organizaciones de base que operan en el Cesar dan fe de la diversidad, así como de la fuerza numérica e histórica de las comunidades negras en tal departamento.

En contrario, desde Mompox hasta la Alta Guajira, el contrabando marcó al Caribe colombiano, para no citar sólo a Providencia en su relación directa con Jamaica, la costa atlántica nicaragüense, Port Royal y la Isla Tortuga.

La incompreensión de lo diverso del fenómeno de la identidad en la Costa tiene implicaciones reales hasta el día de hoy. Los consejos comunitarios

²⁷ - Decreto 1371 de 1994.

²⁸ - Están representados en ese espacio los Consejos Comunitarios que cuentan con territorios colectivos debidamente aceptados por INCODER. Pero no lo están ni las organizaciones de base ni otras formas de aglutinamiento afro, ni los Consejos Comunitarios de buena parte de los Departamentos de Colombia.

²⁹ - ROMERO, Dolcey. *La esclavitud en la Provincia de Santa Marta 1791-1851*. Santa Marta: Instituto de Cultura y Turismo del Magdalena, 1997.

que operan en la zona de El Retén, Aracataca, Tucurínca, Guacamayal, San Juan de Palos Prietos, Parate Bién, en el departamento del Magdalena, dentro de la zona bananera, por ejemplo, están amparados por la legalidad pero sus títulos de territorios colectivos no han sido reconocidos por el INCODER.

Y en tal circunstancia, hasta hoy, no cuentan con representatividad en las estructuras del espacio nacional de las comunidades negras. El negro costeño ha enfrentado problemas internos de organización interna y de alianzas con otros grupos étnicos.

Pero los tiempos cambian rápidamente. Cada identidad solicita el derecho a un gobierno propio, a la autonomía, y -aún más- a la reparación, la justicia y la verdad, en todos aquellos espacios que han sido lacerados por el conflicto interno, como en los Montes de María y la zona bananera.

Mientras los raizales en San Andrés - luego del Fallo de La Haya- reclaman un espacio propio donde discutir con el Estado colombiano temas como gobierno propio, autonomía y derecho al territorio, los problemas compartidos frente al impacto del modelo económico actual de "las locomotoras" van uniendo a los grupos colombianos con protección especial tanto en la búsqueda del reconocimiento de otros derechos como en el de la recuperación y/o el respeto al territorio. Por eso no fue sorprendente escuchar, por ejemplo, en el mandato de los wayuu leído en el foro de derechos humanos realizado en Riohacha y convocado por la Vicepresidencia de la República,

en julio de 2012, la siguiente pieza discursiva:

"Reconocemos como otro grupo étnico -como otro pueblo con derechos y libertades- a las comunidades negras que han habitado tradicionalmente la Guajira y que han sido saqueadas, despojadas de sus territorios y nos declaramos en solidaridad con su lucha. En particular reconocemos la lucha por la reparación a los daños sufridos por las comunidades negras de Tabaco, Roche, Patilla, Chancleta, Manantial, Tamaquito, Saraita, El Descanso, las Casitas y Oreganal, de la misma manera en que fueron desplazadas por Cerrejón y las empresas mineras las comunidades indígenas de Palmarito, Nuevo Espinal, Cabezaeperro, Ranchería Jami- chera (hoy, Agua Luna) y El Espinal".

La reivindicación de territorios colectivos y de representatividad -no sólo en la Costa Caribe sino en todos los departamentos excluidos de la cuenca del Pacífico- quizás constituya en el futuro una de las constantes en las luchas de los afros en torno de la identidad, como ya lo es de los indígenas.

En el territorio es donde se construye la vida; donde se produjo su victimización y el despojo a lo largo de los últimos años. Por eso resolver los problemas territoriales, como resolver el conflicto político, debería ser una de las más importantes prioridades de las políticas públicas diferenciales y el eje de la cooperación internacional.

La tercera oleada: los judíos de Jamaica, Curazao y el mundo

Finalmente, el papel de los judíos sefardíes, desde Jamaica y Curazao: fue más complejo y rico e intercambios étnicos que lo conocid en la actualidad. Este tercer flujo procedente de Jamaica impactó sobre la costa caribe colombiana y formó parte de una red de parentesco, comercio y religión diseminada entre las demás islas, controlando el comercio internacional ilegal, semilegal o legal, desde República Dominicana, Cuba, Barbados, Guayana, Colón (Panamá), San Andrés, Providencia, Saint Thomas, Aruba y Curazao. Todavía en la actualidad, los judíos jamaicanos tienen fuertes inversiones en la industria de barcos marítimos.

Como se sabe, los flujos judíos, que se repartieron por todo el Caribe, datan de la histórica visita del Rabino Menashe Ben Israel a Cromwell en 1655, cuando obtuvo permiso para que los judíos pudieran residir en el Reino Unido. Así, judíos españoles y portugueses que pasaban por Amsterdam -y por Curazao- o hacían escala en algunos puertos de Francia, pudieron residir en Jamaica.

La característica más valiosa de la población judía en el nuevo mundo fue siempre la unidad y la solidaridad entre sus miembros -es decir el parentesco- entre sus distintas comunidades ubicadas en las islas como Curazao, en las colonias hispano-portuguesas y en ciudades estratégicas de los Estados Unidos, como Nueva York. El

30 - Por ejemplo, la familia Henriques, Pardo, Jussurum o Cardoso, que aún viven en Jamaica.

Caribe isleño, incluyendo a la parte continental de las colonias, era su mar interior, su espacio comercial. Además de su destreza comercial competían en los negocios ilícitos con las colonias españolas o portuguesas porque poseían una ventaja comparativa frente a los comerciantes ingleses y holandeses: conocían los idiomas de tales poblaciones³¹.

La «Conexión Marrano», es decir la red de judíos conversos se hallaba muy desarrollada en el siglo XVII y XVIII, e involucraba a los principales puertos de la costa caribe de Colombia³². En Portobelo, comerciaron con oro, plata, bálsamo, tabaco, azúcar -por lo que ayudaron a la globalización de las mercancías-, pero no comerciaban con esclavos. Igualmente, introdujeron a cada puerto, productos de sitios muy lejanos como la isla de Madeira, Irlanda, Turquía, Francia, Holanda y Estados Unidos.

Es sabido, además, que ciertos judíos jamaquinos ayudaron a Bolívar contra España -que los había desterrado-, como la familia de Mordechai Ricardo en Curazao; otros, a la independencia de Cuba, desde Jamaica, como la familia De

Córdoba; no pocos intervinieron en el contrabando de armas hacia las tropas bolivarianas acantonadas en Cartagena y en Mompo, lo que se consideró por el Libertador como altamente beneficioso.

Y en el siglo XIX, fue considerada bienvenida la presencia de judíos tanto en Venezuela como en Colombia, e incluso en el territorio de la actual Panamá, justamente por sus aportes anteriores³³.

Ciénaga, dentro de la zona bananera, por su dinamismo económico en la primera mitad del siglo XX, fue el centro de un flujo importante de judíos procedentes de Curazao (como Haim Álvarez Correa) o de Haití (como Jacobo Henríquez de Pool)³⁴.

A Santa Marta, un día de 1821, arribaría, por cierto, otro judío jamaquino, George Isaac -el padre de Jorge Isaac, el novelista colombiano-, en busca de fortuna. Se dirigía hacia el río Atrato quizás buscando comerciar con el oro de las minas de la región o de invertir en otras mercancías³⁵. Pero la vida llevó a su familia hasta el Valle del Cauca. Y allí se quedó³⁶.

Finalmente, es muy conocido el legado de la inmigración judía en Barranquilla, aunque vale la pena enfatizar igualmente, en la de los judíos de origen holandés, en la Guajira.

La conexión de Curazao

Por su parte, la relación entre Riohacha y Curazao fue especialmente intensa desde mediados del siglo XIX. El Reino de Holanda tuvo, por ello, vicecónsules desde 1856 en aquella ciudad, muchos de ellos judíos³⁷. Todos ellos venían de Curazao, la mayoría de origen judío sefardita que venían desde los puertos de Amsterdam o de Rotterdam constituyendo los ancestros de ciertas familias políticas colombianas³⁸.

Algunos holandeses de estas generaciones sostuvieron una serie de alianzas matrimoniales y simultáneamente comerciales con los indígenas wayuus. Johannes Weeber, por ejemplo, contaba con tres mujeres, lo que es impredecible pero no tan inusual en el Caribe colombiano. Una en Riohacha, otra en Curazao, y la otra en Puerto Estrella, Alta Guajira.

³¹ - ARBELL, Mordechai. *The Portuguese Jews of Jamaica*. Kingston : Stephenson Litho Press, 2000, p.48.

³² - *Idem*, p.49.

³³ - *Idem*, pp. 5-ss.

³⁴ - CORREA, Ismael. *Anotaciones para una Historia de Ciénaga (Magdalena)*. Medellín, Lealon, 1996, pp. 370 y ss.

³⁵ - MARTÍNEZ, Fabio. « From Jamaica to Colombia -the Journey of George Henry Isaac ». (pp. 73-79). In : *The Socio-economic and Cultural Impact of Migration between the Anglophone Caribbean and the Republic of Colombia*. The University of the West Indies. July 9-11. Kingston, 2003, pp.73-75.

³⁶ - Como Encargado de Negocios de Colombia en Kingston, tuve dos grandes fortunas : visitar el sitio donde Bolívar escribió la Carta de Jamaica, y visitar los mausoleos de la familia de Jorge Isaac, en un cementerio capitalino.

³⁷ - GONZÁLEZ, Fredy. *Emigrantes holandeses : de Curazao a Riohacha en el siglo XIX*. Barranquilla: Tonos, Editorial del Caribe, 2011.

³⁸ - Como la familia Pinedo.

Su caso es muy ilustrativo sobre cómo operaba la alianza etno-comercial:

"Johannes traía productos de Curazao como alimentos, víveres, hilos y telas. Se los entregaba a Mauricia para que las canjeara a los otros clanes, por chivos, ayudando a que el clan de Mauricia se hiciera al rebaño más numeroso de la región, que a su vez surtía de animales y pieles a Johannes para venderlos en la Isla"³⁹.

Por último, a Riohacha, llegaron desde Curazao por lo menos unas 50 familias⁴⁰ que se reprodujeron allí. Y esta es la razón de que algunos indígenas wayuus o mestizos guajiros posean eventualmente apellidos como Van Leenden, Illidge, Curiel, Van Grieken, Danies Keneri, o Maduro, ésta última que, desde Riohacha y Barranquilla, se trasladó al Ecuador⁴¹.

Conclusiones

El mar Caribe constituyó durante mucho tiempo un territorio privilegiado de conflictos entre los grandes poderes europeos. Éstos no sólo impidieron que las colonias propias negociaran con otras potencias europeas sino que establecieron lazos comerciales entre las colonias mismas. Tal es la fundamentación esencial por la que aún hoy en el Gran Caribe aún persiste la fragmentación.

El papel del contrabando en la supervivencia de Cartagena y en la independencia histórica de los wayuus es de los aspectos más

desconocidos por quienes toman las decisiones tributarias en Colombia. Hoy, cuando existen enormes lugares comunes en el discurso de la política pública contra el contrabando – que interpreta la razón del Estado republicano, como un simple asunto de ingresos y egresos– parece olvidarse de un plumazo el complejo fenómeno cultural que rodea a este prohibido intercambio de mercancías con el Caribe, fundamental para la supervivencia de la identidad wayúu a finales del siglo XVIII, durante las arremetidas, masacres y saqueos de Antonio de Arévalo, comenzadas en 1772. El rol del contrabando fue importante en la supervivencia de los wayuus y es un tema que tendrá repercusión en la construcción de un enfoque diferencial o en la de una propuesta alternativa. Hay un aspecto del comercio de esta población que es muy complejo, dúctil, articulado a la tradición, al uso, a la costumbre, y anterior a la construcción de los Estados republicanos.

La costa alta de Colombia se caracterizó por profundos mestizajes, que comenzaban por los puertos. Apenas hemos citado ciertas migraciones, y ciertos lugares. Otras minorías merecerían ser citadas, como las sirio-libanesas en la Guajira; incluso ser citados miembros de la inmigración turca como el inolvidable lingüista Alberto Assa que en Barranquilla enseñó a toda una generación. Tampoco podemos despojar de la memoria calles que quedaron esculpidas en la literatura de García Márquez, como la Calle de los Turcos.

Por otra parte, lo anterior complementa lo que puede urdirse a través de la conexión entre Jamaica, el Departamento Archipiélago de Andrés Bello, Providencia y Santa Catalina. Pero, como hemos visto, el papel de la gente venida de Jamaica, de Curazao, así como de otras islas y países en el rol de las mercancías estratégicas –llegadas desde el mar– fue un complejo de lo que se creería. Y a muchos grupos étnicos, construidas largas redes aún susceptibles de ser investigadas.

Muchos aspectos están por estudiarse en la construcción (y destrucción) de la identidad étnica de los grupos isleños y continentales del Caribe colombiano. Por ello, reconstruir la memoria histórica es una tarea por resolver. En ello, habrá igualmente espacio para entender la manera que los afectó y los sigue afectando la violencia política y la violencia mafiosa más reciente, así como los procesos de desplazamiento, inmigración deseada y despojo, desde la Guajira pasando por la Sierra Nevada de Santa Marta y el Cesar, hasta llegar al departamento archipiélago, y al que también arribaron miles de desplazados o de "urabeños" "rastrosos" que constituyeron – como en el año 1912– la última etapa de las migraciones caricaturescas "verdaderos" colombianos originados en la parte continental de nuestro país.

39 - *Idem*, p.84.

40 - *Sprockel, Palmén, Palm, Lauffer, Joens, Schoop, Rurman, Klooster, Pontilius*.

41 - *A Guayaquil y Santo Domingo de los Tsáchilas*.

Bibliografía

- ARBELL, Mordechai. *The Portuguese Jews of Jamaica*. Kingston: Stephenson Litho Press, 2000.
- BERMUDEZ, Arturo. *Piratas en Santa Marta*. Santa Marta: Kimpres, 1993.
- BELL, Gustavo. «The presence of the Caribbean in Colombia». (pp. 7-11) In : *The Socio-economic and Cultural Impact of Migration between the Anglophone Caribbean and the Republic of Colombia*. The University of the West Indies. July 9-11. Kingston.
- CORREA, Ismael. *Anotaciones para una historia de Ciénaga*. Medellín: Lealon, 1996.
- DIAZ GRANADOS, Manuel J. *Geografía Económica del Magdalena Grandeo: 1946-1955*, Santa Marta: Instituto de Cultura del Magdalena, 1996.
- ESQUEMELING, J. *Piratas de la América. (1666-1669)*. La Habana: Comisión nacional Cubana de la UNESCO, 1963.
- FALS BORDA, Orlando. *Historia Doble de la Costa*. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984. 3 volúmenes.
- GONZÁLEZ, Fredy. *Emigrantes holandeses: de Curazao a Ríoacha en el siglo XIX*. Barranquilla: Tonos, Editorial del Caribe, 2011.
- LACERA RUA, Armando. *Recuerdos propios y Ajenos de Santa Marta*. Santa Marta: Litografía Distrivarios, 2002.
- LAFFITE CARLES, Christiane. *La Costa Colombiana del Caribe (1810-1830)*. Bogotá: Banco de la República, 1995.
- MARTINEZ, Fabio. «From Jamaica to Colombia – the Journey of George Henry Isaac». (pp. 73-79). En : *The Socio-economic and Cultural Impact of Migration between the Anglophone Caribbean and the Republic of Colombia*. The University of the West Indies. July 9-11. Kingston, 2003.
- PALACIO, P. y SAFFORD, F. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma, 2002.
- PAYARES, Carlos. «Color de piel: una larga lucha». *Diario El Informador*, 14 de Julio de 2011.
- PAYARES, Carlos. «Razones e implicaciones de la huelga y masacre de las Bananeras del Magdalena», pp.19-45. En: C. Payares (Edit), *Memoria de una epopeya: 80 años de la Huelga y Masacre de las Bananeras*. Ciénaga: Alcaldía Municipal, 2008.
- POLO, José. *Etnicidad, conflicto social y cultura fronteriza en La Guajira*. Bogotá: Uniandes, 2005.
- RECLUS, Eliseo. *Viaje a la Sierra Nevada de Santa Marta*. (París, 1861). Bogotá: Colcultura, 1992.
- SHERLOCK, Philip and BENNET, Hazel. *The Story of the Jamaican People*. Kingston: Ian Randle Publisher Limited, 1998, 298 p.

Contribuciones económicas y sociales de los migrantes en las sociedades de destino

Por Álvaro Calderón Ponce De León*

**Álvaro Calderón Ponce De León es Primer Secretario de la Carrera Diplomática y Consular. Ha desempeñado funciones como Asesor de la Secretaría General, Asistente del Despacho del Ministro, Cónsul de Colombia en Argentina, Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Colombia Nos Une, y Coordinador de América Latina y el Caribe. También ha sido docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y actualmente se desempeña como Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

La actual crisis económica en Europa se ha traducido en posiciones que estigmatizan a los migrantes y olvidan que se debe reconocer al fenómeno migratorio como dinámico, en continuo crecimiento, y profundizado bajo las bases de la globalización y la división internacional del trabajo. Este alto dinamismo de las migraciones internacionales debe ser analizado de manera integral, dejando a un lado las coyunturas económicas que no permiten ver la integralidad del fenómeno.



A pes
tribuy
los pa
que la
tasas
salario
puesto
puesto
borale

Este
que, e
el imp
el em
merca
el efe
salario
minús
las co
realiza
social
propo
activa
neces
extran
sistem
destin
efecto
sobre
ductiv

La n
enter
sistem
de q
es co
políti
globa
inter
es si
de la
opue

1 - Es
the Si
redist
2 - C
3 - C
4 - In

A pesar de que los migrantes contribuyen al desarrollo económico de los países de destino, se argumenta que la migración tiende a elevar las tasas de desempleo y a reducir los salarios de los trabajadores nativos, puesto que los migrantes están dispuestos a aceptar condiciones laborales menos favorables.

Este artículo pretende demostrar que, en términos macroeconómicos, el impacto de la inmigración sobre el empleo y la remuneración en el mercado de trabajo es mínimo y que el efecto de la migración sobre los salarios de los países de destino es minúsculo. De igual forma, se abordan las contribuciones que los migrantes realizan a los sectores de seguridad social, en el entendido de que la proporción de trabajadores en edad activa por trabajadores retirados hace necesaria la inclusión de trabajadores extranjeros que puedan sostener el sistema pensional en los países de destino. A su vez, se analizarán los efectos positivos de la migración sobre el consumo agregado, la productividad y el nivel de empleo.

La migración internacional puede entenderse desde el enfoque de los sistemas mundiales¹, en el sentido de que la "migración internacional es consecuencia de la organización política y económica de un mercado global en expansión, donde el flujo internacional de mercancías y capital es seguido por el flujo internacional de la fuerza laboral pero en dirección opuesta"². Es así como la inversión

capitalista en los países periféricos genera una población propensa a emigrar para mejorar sus condiciones de vida, satisfaciendo la demanda de determinados segmentos de la oferta laboral vacante de los países de mayor desarrollo.

Así mismo, Zlotnik (1992) afirmó que los flujos migratorios a gran escala se desarrollan entre países que han tenido un conjunto de relaciones de intercambios materiales, culturales y simbólicos a lo largo del tiempo; es decir, se organizan entorno a sistemas migratorios. De manera que la actual fase de la globalización, caracterizada por una creciente interdependencia económica y comercial, estaría ligada al aumento de la movilidad, aunque las facilidades existentes para la circulación del capital no tienen su correlato en facilidades para la movilidad de la migración internacional. En ese sentido y como lo señala Castells (1996: p232) "mientras el capital circula libremente, la fuerza de trabajo está aún muy restringida y lo estará en el futuro previsible por las instituciones, la cultura y la xenofobia"³.

En Colombia, por ejemplo, la migración es un fenómeno creciente y heterogéneo, cuyas causas y consecuencias están profundamente ligadas a la situación local y global. Los colombianos que emigran lo hacen por diversas razones y hacia diferentes destinos. Entre las principales razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales,

teniendo en cuenta la demanda de fuerza de trabajo en los países de destino y el efecto de la globalización sobre el aumento de fuerza de trabajo que busca una mayor remuneración en los países desarrollados. Así mismo, se encuentran causas como la reunificación familiar, el mejoramiento de los niveles de calidad de vida y la oferta de estudios en educación superior de otros Estados. Adicionalmente, y en menor medida, se debe mencionar que la violencia causada por los grupos al margen de la ley, sobre todo en la década de los 90, causó movimientos poblacionales hacia los países fronterizos.

Sin embargo, se hace necesario realizar un análisis sincero sobre los aspectos más relevantes de los posibles cambios en las tendencias migratorias, que incluya no solo los asuntos estadísticos, sino también una reflexión sobre las contribuciones económicas y sociales que realizan los migrantes a las sociedades de destino.

La profundización de los procesos de Globalización es un fenómeno de constante crecimiento. En efecto, hoy podemos hablar de alrededor de 214 millones de migrantes a nivel mundial, con una proyección internacional que podría llegar a 405 millones para el año 2050, según cifras de la OIM⁴.

De ahí la necesidad de aunar esfuerzos para diseñar una política exterior integral, que defina las políticas, programas y acciones que emprende el Gobierno de Colombia en aras de

1 - Este enfoque fue inaugurado por la obra "The Modern World-System, vol. 1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century" del sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein. Wallerstein caracteriza el 'sistema-mundo' como una serie de mecanismos que redistribuyen los recursos desde la 'periferia' al 'centro' del imperio.

2 - Cuadernos Migratorios No. 1 - Organización Internacional para las Migraciones, 2011.

3 - CASTELLS, Manuel (1996) "The rise of the network society". En: *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. 1. Blackwell.

4 - Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. *El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. OIM.

brindar una atención efectiva, que atienda las principales necesidades, preocupaciones e intereses de las diásporas.

El diseño de políticas públicas para regular la migración internacional ha superado la etapa en que la acción de los Estados se orientaba exclusivamente a la adopción de medidas restrictivas para los inmigrantes. Esta realidad ha impulsado la necesidad de aproximarse al tema desde perspectivas bilateral y multilateral, con el fin de diseñar políticas integrales que aborden las dimensiones y ámbitos multifacéticos de la migración.

Ello se refleja en las declaraciones y llamados formulados en los múltiples foros regionales e internacionales sobre migración internacional que el gobierno nacional ha realizado. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de una Política Integral Migratoria, ha participado en diversos espacios de carácter multilateral, basado en la reivindicación de la migración como un fenómeno positivo, del cual se benefician tanto los países de origen como los de destino. Los beneficios, de hecho, se potencializan en la medida en que los migrantes tengan la posibilidad de ser integrados en las sociedades de destino.

Esta integración muchas veces es impedida por voces sesgadas que en tiempos de crisis, como los actuales, pretenden estigmatizar a los migrantes. Por tal razón es importante llamar la atención sobre los aspectos positivos de la migración. Al respecto, cabe recordar que la Comisión Europea ha adoptado una Agenda Europea para la Integración

de los Nacionales de Terceros Países⁵ destinada a acrecentar las ventajas económicas, sociales y culturales que la inmigración aporta a Europa. Esta Agenda subraya la necesidad de que los inmigrantes participen plenamente en todos los aspectos de la vida colectiva.

El grado de integración de los migrantes colombianos a las sociedades de los principales países de destino difiere en cada caso. En España, por ejemplo, los niveles de integración no solo son elevados sino que además se equiparan al de los nativos, en términos de acceso a servicios básicos (agua potable, energía eléctrica y comunicaciones, entre otros), condiciones de la vivienda y niveles promedio de educación. La excepción la constituye las condiciones de ocupación de la vivienda (que muestra un marcado sesgo hacia la forma del alquiler en lugar de la hipoteca o la propiedad) debido al relativamente reciente movimiento migratorio hacia ese país.

Por su parte, la migración de ciudadanos originarios de América Latina y el Caribe hacia Europa ha aumentado. Actualmente se estima que solamente en España están alrededor de 1.081.000 connacionales, lo que representa un 23 % del total de la migración colombiana, seguido en una medida mucho menor por Inglaterra, Italia, Alemania y Francia⁶. Debido a los escasos datos empíricos sobre migrantes latinoamericanos en Europa, este artículo se refiere principalmente a la situación de los migrantes colombianos en España, el cual constituye un caso paradigmático. Ante las restricciones

de entrada en los Estados Unidos consecuencia de los eventos de septiembre de 2001, el stock de colombianos asentados en el continente ibérico aumentó considerablemente. Además, la existencia de menores barreras culturales y la velocidad con la que la comunidad colombiana viene integrando en dicho país ha promovido su expansión territorial en mayor amplitud respecto a otros países de destino.

Características de la población inmigrante

Esta migración ha provocado una transformación social y económica tanto para nuestro país como para los países de destino. Sin embargo, su aumento produce efectos en las comunidades de acogida con supuestos tales como el que la población inmigrante compite con los nacionales por los puestos de trabajo, los servicios sociales y la asistencia médica.

Estos supuestos fomentan la irregularidad migratoria, lo que impide visibilizar a los migrantes bajo una perspectiva integral que permita observarlos como sujetos portadores de derechos, al paso que aumenta su vulnerabilidad y facilita acciones criminales tales como la trata y tráfico de personas, y toda clase de explotaciones. Al mismo tiempo, varios organismos internacionales están de acuerdo en que la migración internacional es tal vez el único mecanismo factible para alcanzar el equilibrio presupuestario en el sistema

5 - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-911_es.htm. Consultado en Diciembre de 2012. Página Oficial de la Unión Europea.

6 - Estimación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, a partir de los informes consulares, análisis de documentos académicos y el Censo General de 2005.

seguridad social de Europa: los migrantes representan una población activa y contribuyente a la seguridad social, ya que el 77% de la migración latinoamericana en Europa tiene una edad que oscila entre 25 y 40 años, lo cual la ubica en el lugar más bajo de necesidades de atención médica y en el más alto de la productividad.

Los migrantes colombianos, por ejemplo, son en su mayoría personas jóvenes que saben que deben tener un amplio tiempo de residencia para poder rentabilizar el riesgo que corren al migrar a otro país, el cual corresponde a una gran inversión, no solamente en lo que tiene que ver con su formación académica o profesional, sino a su capacidad psicológica, ya que el proceso migratorio configura una serie de variables que no todas las personas pueden costear: trasladarse a un mundo totalmente diferente.

Según la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, el porcentaje de inmigrantes latinoamericanos con estudios secundarios es del 28% frente al 23% de los nativos en España, mientras que la proporción de universitarios es del 10% en los inmigrantes frente al 21% de los nativos en España⁷. En otras palabras, el nivel educativo de estos migrantes es solo ligeramente inferior al de los españoles, según su nivel declarado en el Censo de Población y Vivienda de España correspondiente al año 2001.

En este mismo país, según el Banco Interamericano de Desarrollo⁸, el colombiano promedio posee destrezas

muy por encima de los requerimientos que exige su condición laboral en todos los niveles de ocupación. El patrón de distribución de la mano de obra migrante por nivel de ocupación está sesgado hacia sectores de media y baja productividad, y se asemejan más bien a los patrones observados para el resto de los inmigrantes de América Latina. La intuición económica, sin embargo, apunta a la reducción paulatina de estas brechas y la mayor integración de la fuerza de trabajo colombiana en el futuro dados los fundamentos que ésta presenta, tales como los competitivos niveles de calificación, su edad promedio, los índices de ciudadanía y regularización y los vínculos culturales comunes existentes.

Las actitudes de rechazo hacia los migrantes se ven magnificadas durante un periodo de crisis como el actual, que se caracteriza por altas tasas de desempleo y recortes presupuestarios, lo que refuerza posiciones utilitaristas en las cuales los migrantes son acogidos y bienvenidos solamente si representan una contribución clara a las economías de las sociedades de destino. No obstante, estas posiciones olvidan que las contribuciones de los migrantes son de diversos tipos, como lo demuestra el aumento de la demanda en el sector de los cuidados personales en Europa (el mercado de servicios tales como el servicio doméstico, el cuidado de niños y ancianos), donde las familias europeas deben recurrir a la contratación de mano de obra extranjera para prolongar la

sostenibilidad de las mismas.

Un informe elaborado por la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno Español en 2006 afirmaba que el 30% del crecimiento del PIB español entre mediados de los años noventa y la primera década del presente siglo fue consecuencia de la llegada de inmigrantes. Este efecto positivo se elevó hasta el 50% del crecimiento del PIB durante el periodo comprendido entre 2000 y 2005. Estas contribuciones en los agregados nacionales, tanto de los migrantes regularizados como de los irregulares, se fundamentan en la participación tributaria y el aumento en el consumo y la liquidez monetaria.

De igual modo, un estudio de Caixa Catalunya señaló que en el periodo 1996-2006 España creció una media de 2,6% anual gracias a la contribución de los migrantes. Otros estudios de igual manera estiman que más de una tercera parte del crecimiento medio del PIB en España en el periodo 2000-2006 se puede atribuir a la inmigración⁹.

Según varios expertos, la inmigración ha transformado radicalmente la estructura de trabajo y funcionamiento del mercado en la Unión Europea, puesto que nuestros migrantes ocupan plazas de trabajo que los nativos no cubren. Incluso un informe del Banco de España del año 2006 señaló que la inmigración contribuyó a controlar la inflación, gracias a la capacidad de ahorro de los migrantes¹⁰. Es preciso señalar

7 - Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España Juan J. Dolado y Pablo Vázquez (eds.). Fundación de Estudios de Economía Aplicada FEDEA.

8 - *Construyendo una comunidad transnacional: El fenómeno migratorio y sus impactos económicos en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo. 2010.

9 - *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Francisco Javier Moreno Fuentes y María Bruquetas Callejo. Colección de Estudios Sociales. Num 31. Obra Social "la Caixa".

10 - *Ibid* p.8.

que esta población migrante ha contribuido a elevar el nivel de vida de los nacionales de los países europeos, proveyendo servicios a unos precios muy cómodos.

Al contrario de lo que muchas veces se presupone, Europa requiere migrantes por razones demográficas: el envejecimiento de su población (el incremento en términos absolutos y relativos de adultos mayores en las poblaciones nativas europeas), el descenso de la población infantil, y el descenso absoluto y relativo de la población adulta (especialmente menores de 50 años). Por lo tanto, es muy probable que la inmigración genere más beneficios a la población nativa -trabajadores y empresarios- de los que aquella recibirá de ésta. En esta perspectiva, mejorar las condiciones de acogida y facilitar la adaptación de los inmigrantes, más que un acto solidario, es un acto de reciprocidad. La percepción que habitualmente se tiene de la inmigración como parasitaria debe corregirse drásticamente, porque lo cierto es que quienes reciben más que lo que aportan no son los inmigrantes.

Son varios los motivos que determinan que la inmigración contribuya positivamente al crecimiento económico de los países de destino. Primero, la llegada de inmigrantes genera más consumo y en muchas ocasiones contribuye a mejorar la productividad de la economía. Los inmigrantes también contribuyen al ahorro, ya que en general tienen una fuerte propensión marginal a ahorrar. Más importante aún, la inmigración ayuda a aumentar la eficiencia

económica y la productividad, ya que permite transferir trabajadores de áreas improductivas a sectores productivos de la economía, aumentando la productividad laboral, con trabajadores que muchas veces están sobre cualificados para las plazas de trabajo que ocupan. Igualmente, el arribo de inmigrantes ayuda a evitar cuellos de botella en la producción, ya que estas personas pueden cubrir plazas de trabajo que por diversas razones el mercado laboral no está en capacidad de llenar.

Respecto a la actual crisis económica europea, nuestros migrantes, en tanto población vulnerable, se han visto especialmente afectados. Según la Obra Social "La Caixa"¹¹, la tasa de desempleo dentro de la población inmigrante se encuentran en un 30%, frente al 18% de la población nativa. Estas cifras podrían explicar posiciones que hacen un llamamiento al retorno de los migrantes a sus países de origen, pero no tienen en cuenta que los migrantes son personas que han establecido un arraigo en los países de destino, muchas veces con su núcleo familiar.

Adicionalmente, se ha configurado una situación paradójica: a pesar de que nuestros migrantes trabajan principalmente en el sector servicios, en particular en subsectores que, según expertos, pueden tener una recuperación más rápida frente a la crisis (comercio, hostelería, servicios personales, servicio doméstico), su tasa de desocupación es mayor en relación con el empleo nativo.

Las remesas y el consumo

Otro asunto, bastante debatido por cierto, es el de la relación migración-desarrollo por cuenta de las contribuciones económicas de los migrantes. Por un lado, la idea dominante ha sido que los migrantes contribuyen mediante el envío de remesas a la formación del capital humano en sus países de origen. Por otro lado, se sostiene que los migrantes demandan servicios educativos en sus lugares de destino, lo que representa una carga adicional para los Estados. En cualquier caso, los costos de preparación educativa y formación de la fuerza de trabajo en general, son transferidos en el proceso migratorio.

A pesar de que los flujos de remesas en nuestro país representan la segunda fuente de divisas después del petróleo, alcanzando en 2012 4.166 millones de dólares¹², en nuestro país tales remesas son destinadas, en su mayoría, a la subsistencia de la familia del migrante, gastos recurrentes como el pago de arriendos, servicios públicos y alimentación. Se trata de giros de alrededor de 400 dólares mensuales por migrante que representan un ingreso superior al salario mínimo actual. En este sentido, el informe del Banco de la República de Colombia correspondiente al primer trimestre de 2012 evidencia un crecimiento en el consumo de los hogares de bienes no durables y servicios, el mismo que se explica por un leve incremento en la entrada de remesas al país.

11 - *Ibid* p.8

12 - <http://www.banrep.gov.co/>

Concentrarse en el dinero reduce el fenómeno migratorio a una cuestión de cifras, las cuales bajo la perspectiva de muchos, son suficiente retribución por la salida de miles de migrantes. Sin embargo, las remesas son privadas: es decisión de cada ciudadano hacer con ellas lo que prefiera. El rol del Estado debe ser ofrecer la posibilidad de que ellas sean invertidas de la mejor manera posible, pero no puede ir más allá.

Siguiendo al Banco Interamericano de Desarrollo¹³, el impacto neto de la migración internacional en la economía colombiana es expansivo, aunque modesto. El PIB de Colombia aumenta 0.83% en un período de simulación propuesto por este organismo del año 2007 hacia el 2020, en mayor parte debido a la expansión del consumo por el aumento de la capacidad del poder de compra de las familias, causada a su vez por la recepción de remesas monetarias y el abaratamiento del precio de los bienes de consumo importados por la apreciación del tipo de cambio ante la entrada de remesas.

El impacto es "neto" porque en realidad la migración internacional genera un efecto expansivo (vía el consumo interno) y uno contractivo (vía el deterioro de la balanza comercial) en la actividad económica, siendo el primero de ellos el dominante. El efecto contractivo se genera ante el masivo ingreso de remesas, que eleva la oferta de dólares en la economía y fortalece la moneda nacional, apreciándola. Esto origina un encarecimiento relativo de las exportaciones colombianas en los mercados internacionales y genera una caída en el valor de las exportaciones. Siguiendo la misma lógica, la reducción del tipo de cambio abarata las importaciones y las expande.

Si bien la emigración de colombianos genera una expansión económica a nivel agregado, los impactos por sector productivo difieren de manera notoria, justamente porque la exposición de éstos ante ambas fuerzas, la expansiva y la contractiva, difiere caso por caso. Dado el impacto positivo en el ingreso de las familias, los sectores más beneficiados son aquellos que

producen bienes y servicios de alta importancia en la canasta de consumo familiar, principalmente agricultura y alimentos, que representan el 40% de la canasta básica de consumo.

Conclusión

Observamos complacidos como se aborda cada vez más el tema migratorio en las agendas multilaterales. Pero también observamos con preocupación que muchas veces se olvida a la persona migrante como sujeto de derechos. La integralidad del hecho migratorio debe llamarnos a discutir de una manera abierta el establecimiento de políticas públicas adecuadas que permitan crear una verdadera gobernabilidad internacional de las migraciones internacionales.

 ORBIS



¹³ - *Ibid* Pág 7

Migración y cooperación para el beneficio de todos

La Organización Internacional para las Migraciones -OIM- trabaja desde 1951 para que migrantes y países de origen y destino se beneficien de la creciente movilidad humana. Este artículo presenta una reseña de cómo el gobierno colombiano y la OIM han trabajado juntos con este propósito desde ese entonces hasta hoy.

Por Marcelo Pisani Codoceo*

**Marcelo Pisani Codoceo ha sido funcionario internacional de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM desde 1999. En la actualidad desempeña el cargo de Jefe de Misión de la OIM en Colombia. Es de origen chileno e italiano y tiene más de 18 años de experiencia trabajando con poblaciones vulnerables, 11 años con la OIM en una variedad de áreas de migración, 7 años con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD y un año con el Banco Mundial. Ha trabajado en varios países de América Latina como Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras. Recientemente se desempeñó como Jefe de Misión de la Organización en Harare (Zimbabwe) hasta julio de 2010.*



Hoy en día más del 3% de la población mundial, alrededor de 214 millones de seres humanos, son migrantes; ellos constituirían el quinto país más poblado de la Tierra. Se estima que en el 2010 estos migrantes enviaron a sus hogares unos 440 mil millones de dólares americanos¹. Un porcentaje importante del Producto Interno Bruto -PIB de Colombia proviene de las remesas de sus migrantes: en 2009 éstas ascendieron a 4.145 millones de dólares americanos.

Éstas son solo algunas de las cifras que demuestran el enorme potencial para el desarrollo y los grandes retos que la movilidad humana impone a los gobiernos del mundo.

El rápido posicionamiento de la migración como uno de los temas centrales de nuestros tiempos es una de las razones que explican el crecimiento que la OIM ha experimentado en los últimos años: pasó de ser un organismo intergubernamental con 67 Estados miembros y un presupuesto operativo de 242 millones de dólares en 1998 a 146 Estados miembros y 1.300 millones de dólares en el año 2011.

Una historia de cooperación

La OIM, conocida inicialmente como Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas -CIME, fue creada en 1951 tras el caos y los desplazamientos en Europa occidental consecutivos a la Segunda Guerra Mundial.

Bajo el mandato de ayudar a los gobiernos europeos a encontrar

países de reasentamiento para alrededor de 11 millones de personas desarraigadas por la guerra, durante los años cincuenta el CIME organizó el traslado de prácticamente un millón de migrantes.

Fue en septiembre de 1953, durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), cuando Colombia anunció formalmente al CIME su interés en adherirse a ese organismo. En 1956, cuando se dio su creación en Colombia, el CIME implementó la asistencia a los refugiados europeos que llegaron a Colombia procedentes de países como Hungría, España y Francia.

Posteriormente, en la década del 60, surgió la iniciativa gubernamental de tener en los diferentes campos empresariales y productivos del país, técnicos especializados extranjeros que implementaran nuevos métodos para la producción y que capacitaran a colombianos en diferentes instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA. Fue así como el CIME apoyó esta iniciativa con el traslado de los migrantes y su ubicación en las zonas del país en donde resultaban más útiles sus conocimientos técnicos.

En la década del 70, el CIME puso en marcha el programa de "Migración Selectiva", que consistía en vincular personal altamente calificado de cualquier país europeo para realizar labores específicas en diferentes empresas en Colombia. Este programa fue ejecutado hasta la década del 80. En los años 80, ya bajo el nombre de Organización Internacional para las Migraciones, la OIM implementó el programa "Retorno de Talentos" para cooperar con el regreso a su

país de colombianos que hubiesen finalizado alguna clase de estudios superiores en el extranjero, para que su conocimiento contribuyera al desarrollo de la nación.

En los 90 se implementó el programa de becarios, que hasta la fecha sigue funcionando, el cual brinda un descuento en el tiquete a las personas que salen a realizar estudios en el exterior.

El siglo XXI: la migración interna

El conflicto colombiano y una de sus más dolorosas consecuencias, el desplazamiento forzado interno de más de 3 millones de colombianos, llevaron a que la OIM ampliara su accionar para incluir la migración interna.

Desde el año 2000, a través de sus oficinas en todo el país y con la financiación de los gobiernos de Estados Unidos, Suecia y las Naciones Unidas, la OIM inició la implementación de programas para mitigar el impacto del desplazamiento forzado interno, promover los derechos de los desplazados y asistir a las autoridades regionales y locales en el desarrollo de políticas públicas y acciones dirigidas a atender la emergencia humanitaria causada por este fenómeno.

Para tal fin, la OIM incrementó su coordinación con el gobierno colombiano. Primero con la Red de Solidaridad Social, después con Acción Social y más recientemente con el Departamento para la Prosperidad Social; trabajó de manera

¹ "Migration and Remittances Factbook 2011" del Banco Mundial, consultado el 17 de octubre de 2012 <http://go.worldbank.org/QGUCPJTORo>



conjunta para desarrollar estrategias, implementar metodologías y fomentar la adopción de políticas locales y departamentales que permitirían mejorar la calidad de vida de la población desplazada.

La OIM también trabaja con el Ministerio de Educación Nacional en

la construcción de infraestructura para la estabilización comunitaria y la prevención del desplazamiento forzado. Con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y la contribución de los gobiernos de Canadá, España y Estados Unidos ha apoyado la reintegración de unos 4.500 niños y niñas desvinculados de

los grupos armados ilegales, así la prevención del reclutamiento importante factor detonante del desplazamiento de miles de far

El trabajo con las poblaciones desplazadas por el conflicto llevó al trabajo con las víctimas. Los Ministerios del Interior y de Agricultura, la desaparecida Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la Unidad para las Víctimas han trabajado también con la experiencia de la Ley de Justicia y Paz y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:

También la OIM ha contribuido a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, la sociedad civil e instituciones para atender a aquellos que han abandonado las armas. Más de 19.000 los excombatientes de diferentes grupos armados ilegales que se han beneficiado de diferentes proyectos de educación, emprendimiento productivo y empleabilidad apoyados por esta organización.

En apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, la OIM ha contribuido en la creación e implementación de la política integral migratoria apoyando programas que fortalecen los vínculos con los colombianos en el exterior como el RedEsColombia.org y ha puesto en marcha programas de migración laboral, temporal y circular a España y Canadá. En la lucha contra la trata de personas, el gobierno colombiano ha encontrado en la Unión Europea un valioso aliado. En coordinación con el Ministerio del Interior y fondos aportados por el gobierno de Holanda y la Unión Europea han desarrollado varias cam

es, así como
amiento, un
ante en el
de familias.

aciones des-
evó al traba-
Ministerios
tura, la ya
nacional de
n y la actual
han contado
de la OIM,
ación de la
de la Ley de
Terras.

tribuido a
e respuesta
civil y las
ra aquellos
armas. Son
combatientes
mados ile-
gado de los
educación,
vo y em-
esta or-

Relaciones
contribuido
tación de
istoria, ha
fortalecen
ombianos
el portal
puesto en
migración
par hacia
cha contra
gobierno
en la OIM
ordinación
por y con
gobierno
ropea se
campañas

masivas de información, se puso en
marcha una línea nacional gratuita
de información que ha recibido más
de 61 mil llamadas solicitando y pro-
porcionando información sobre este
delito, además de una estrategia de
regionalización de la lucha contra la
trata, entre otras iniciativas.

Como factor adicional, en estas acti-
vidades la OIM ha involucrado a la
empresa privada mediante estrategias
de responsabilidad social empresar-
ial que han conducido a la creación
de exitosas alianzas público-privadas.

Son ya 56 años los que cumple la
Misión de la Organización Inter-
nacional para las Migraciones en Co-
lombia. Para esta Misión es motivo
de satisfacción haber apoyado al
gobierno colombiano durante todo
este tiempo en sus esfuerzos por
mejorar las condiciones de vida de
millones de personas migrantes y
vulnerables, y esperamos continuar
nuestro trabajo por una migración
para el beneficio de todos.

ORBIS



La élite transnacional colombiana en los Estados Unidos*

Por Milena Gómez Kopp**

*** Milena Gómez Kopp, PhD de la Universidad de Columbia en Nueva York donde ha realizado varias investigaciones sobre la migración colombiana en esa ciudad. Es profesora en la Escuela de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y actualmente, enseña y participa en varios grupos de investigación en Columbia University sobre migración internacional y, en particular, sobre participación política de los colombianos.*

En los últimos sesenta años, miles de colombianos han emigrado del país por razones de seguridad, necesidades económicas y por el sueño de una vida más próspera en el exterior (Cardona et al. 1980; Gamarra y Collier 2001; Bidegain 2006). De acuerdo con el Censo General de 2005, más del 10% de la población vive fuera del país, del cual, la mayoría (35.4%) reside en Estados Unidos, seguido por España (23.3%), Venezuela (18.5%), y Ecuador (2.4%) (<http://www.dane.gov.co/censo/>). Un examen de la literatura sobre la presencia de colombianos en el exterior preparada por estudiantes del Curso de Capacitación Diplomática y Consular de la Academia Diplomática en 2011 reveló un número importante de estudios realizados por académicos nacionales e internacionales sobre la migración colombiana a Estados Unidos (Ospina et al. 1997; Guarnizo et al. 1999; Guarnizo y Sánchez 1998; Proyecto SIPA 2005 y 2004; Bidegain et al. 2006); sin embargo, no existía una investigación que caracterizara la presencia de colombianos altamente calificados residentes en dicho país y sus nexos con su país de origen. Por esa razón, este grupo de estudiantes adelantó ese mismo año una investigación acerca del tema en comento. Este ensayo presenta los principales hallazgos de su investigación.

** Este texto está basado en el trabajo investigativo realizado por los estudiantes Jennifer Cantillo, Mauricio Carabali, Lorena Daniel, María Camila Hernández, María Carolina Mesa, Juan Carlos Moreno y Johanna Sáenz del Curso de Capacitación Diplomática y Consular bajo la tutoría de la profesora Milena Gómez Kopp, agosto a diciembre 2011.*



Con el objeto de conocer la caracterización de la élite colombiana residente en los Estados Unidos y sus lazos transnacionales con Colombia, el grupo de investigación diseñó y administró una encuesta de 31 preguntas efectuada vía Survey Monkey a 502 colombianos que llenaban ese perfil¹. Se optó por definir el término calificados como aquellos individuos que poseen un pregrado o un título superior (maestría, doctorado o postdoctorado). Igualmente, se realizó un estudio minucioso de los Censos Decenales de los Estados Unidos de 1990, 2000 y 2010 para conocer mejor la realidad socioeconómica de los connacionales. Los datos de los censos de Estados Unidos ratifican las estadísticas del censo de Colombia en el sentido de que ambos registran un aumento creciente de la población colombiana hacia el país del norte en las últimas dos décadas. De acuerdo con el censo de Estados Unidos vivían 378,726 colombianos en 1990, y la cifra aumentó a 954,181 en el 2010, lo cual representa un aumento de 151 por ciento (www.census.gov).

¿Quiénes son los miembros de la diáspora élite colombiana?

Uno de los objetivos de la encuesta era poder conocer con más precisión la ubicación y el perfil de los migrantes altamente calificados y, por ende, se diseñaron unas preguntas dirigidas a identificar a dicho grupo. Por fortuna, los resultados de la encuesta arrojaron información que replica la del censo en Estados Unidos. En primer lugar, de acuerdo con la encuesta de 2011,

se presentó una división altamente equitativa de encuestados entre mujeres (49%) y hombres (51%). Esta proporción es muy similar a la que informa el censo de Estados Unidos aunque sus estadísticas indican un número levemente mayor de mujeres que de hombres en la población general de los colombianos en Estados Unidos.

Igualmente, el 49% de los encuestados está en el rango de edad productiva, es decir, entre 30 y 50 años. Este dato coincide con la información del censo de Estados Unidos, lo cual indica que el 59.48% de los hombres y el 75.12% de las mujeres se encuentran en la edad de 20 a 59 años (www.census.gov). Otro dato interesante obtenido de los encuestados, y que es parecido al del censo norteamericano, es que su patrón de residencia es muy similar al de los colombianos en general. La gran mayoría de los colombianos, inclusive los altamente calificados, vive en la zona tri-estatal de Nueva York, en Florida y en California.

De acuerdo con los datos de los censos del Gobierno de Estados Unidos y la encuesta, la mayoría de los colombianos en Estados Unidos es inmigrante. Los censos y otros estudios académicos (Proyecto SIPA 2004 y 2005) revelan que muchos colombianos llegaron a Estados

Unidos hace más de 10 años. La encuesta realizada por los estudiantes en 2011 reveló que el 45% de los preguntados llegó a Estados Unidos hace más de 10 años y el 68% de todos los encuestados llegó antes del año 2006.

Dichos datos indican que un segmento importante de la diáspora élite lleva varios años viviendo en Estados Unidos y, por consiguiente, se puede deducir que se han establecido en ese país.

Un tema recurrente, no solo en la literatura de la migración colombiana a Estados Unidos, sino también en los últimos censos, es el alto grado de capital social y el nivel superior de ingresos y educación de que gozan nuestros connacionales, comparados con otros grupos latinos (Proyecto SIPA 2004 y 2005; Estudios de NALEO).

Con respecto al nivel de educación de los encuestados, estos colombianos indudablemente tienen una formación superior. De la muestra estadística, 77% de los encuestados poseía estudios de posgrado, el 44% una maestría, el 18% un doctorado y el 15% un post doctorado (Ver tabla # 1).

Tabla # 1 - Nivel Educativo de los Encuestados

Nivel de Educación	Mujeres	Hombres	Total
Pregrado	15%	8%	11%
Especialización	11%	13%	12%
Maestría	45%	44%	45%
Doctorado	17%	18%	17%
Post doctorado	12%	17%	15%

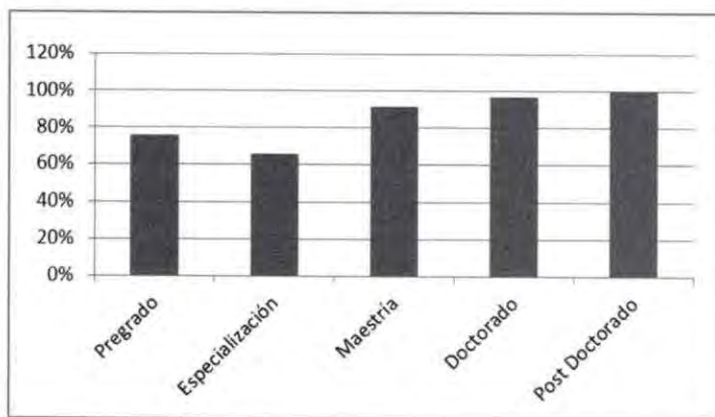
¹ La investigación agradece al Proyecto CIDESAL (MRE-OIM-IDRB) por haber permitido el uso de su base de datos para poder identificar a dichos colombianos.

No fue sorpresa encontrar que entre el grupo encuestado, el 32 % trabaja en la rama de la educación. De este conjunto de educadores, el 63% posee un doctorado o post doctorado. Es así que un número importante de la élite colombiana trabaja en el sector de la educación, seguido por un 17% en el área de servicios, un 9% en las finanzas, un 6% en negocios de comercio y los demás en la construcción y otros sectores. Vale la pena además anotar que un porcentaje importante del grupo que labora en el sector de finanzas (56%) y servicios (48%) tiene una maestría (Ver tabla # 2).

Tabla # 2 - Nivel Educativo por Sector

Sector	Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado	Post Doctorado
Comercio	14%	43%	38%	0%	5%
Construcción	14%	29%	43%	14%	0%
Educación	8%	2%	26%	31%	32%
Finanzas	16%	16%	56%	9%	3%
Otros	8%	12%	46%	13%	20%
Servicios	10%	21%	48%	15%	6%
Transporte	11%	33%	44%	11%	0%

Gráfica # 1 - Porcentaje de encuestados que laboran en el área en que fueron capacitados



Adicionalmente, es interesante destacar que la gran mayoría de los individuos que respondieron la encuesta admitió estar desempeñando la actividad laboral en la que se capacitó. La gráfica # 1 detalla el porcentaje de individuos que está trabajando en su área de formación. El hecho de que de todas las personas realizando un post doctorado, el 97% de los individuos con doctorados y el 92% con una maestría están laborando en su área de formación es un hallazgo muy importante que contradice la literatura que arguye que muchos migrantes en Estados Unidos no ejercen trabajos en los que se han formado. Evidentemente, el caso de los colombianos altamente calificados residentes en Estados Unidos es un caso ejemplar y difiere de la regla.

“Un pie allá y otro acá”

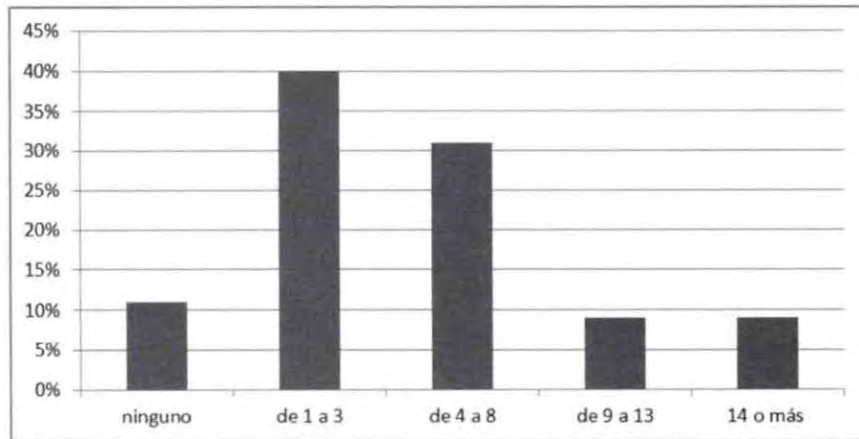
Además de ubicar y caracterizar a los colombianos altamente calificados, la encuesta realizada por estos jóvenes investigadores arrojó una serie de importantes hallazgos acerca del grupo objeto de estudio. En primer lugar, este conjunto élite de colombianos mantiene lazos transnacionales fuertes con Colombia, en varios niveles, a pesar de llevar varios años viviendo en los Estados Unidos. Se pudo establecer, por ejemplo, que este grupo viaja con frecuencia al país

y mantiene un contacto estrecho con sus familiares y amigos. El 48% de todos los encuestados ha viajado más de 4 veces a Colombia en los últimos cinco años, a pesar de que su lugar de residencia es los Estados Unidos. Así mismo, el 54% de ellos viven con sus núcleos familiares (Ver gráfica # 2).

Otra variable que demuestra el carácter transnacional de este grupo es el hecho de que 44% de los encuestados se comunica con amigos y familiares en Colombia cada día y un 39% una vez a la semana

(Ver Gráfica # 3). Para mantenerse informados de los acontecimientos de sus familias y el país, la mayoría utiliza la internet, seguida por la televisión colombiana, la radio colombiana y la televisión de Estados Unidos. Curiosamente, el 51% de los encuestados discute con frecuencia temas relacionados con la política colombiana con familiares o allegados, lo cual indica que mantienen interés en los acontecimientos del país y no han logrado desligarse de nuestra realidad. De allí que mantengan “un pie allá y otro acá”.

Gráfica # 2 - Frecuencia de viajes a Colombia en los últimos cinco años



Gráfica # 3 - Frecuencia de comunicación con personas en Colombia

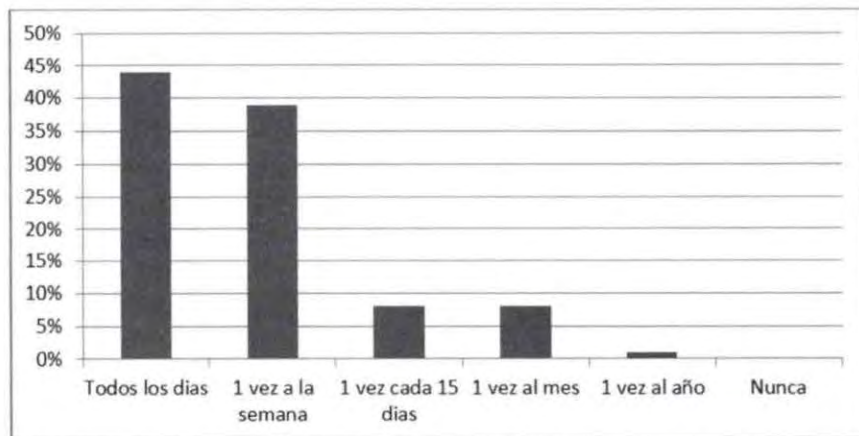


Tabla # 3 - Frecuencia en que discutan y comentan temas relacionados a la realidad política en Colombia con familiares o amigos

Frecuencia	Porcentaje
Frecuentemente	51%
Esporadicamente	46%
Nunca	3%

Doctorado
5%
2%
12%
3%
20%
1%
1%

de destacar
individuos que
estar de-
en la que se
porcentaje
en su área
de todas las
ctorado, el
os y el 92%
en su área
importante
arguye que
Unidos no
n formado.
colombianos
en Estados
de la regla.

mantenerse
ecimientos
la mayoría
da por la
radio co-
de Estados
51% de los
frecuencia
política co-
allegados,
en interés
país y no
de nuestra
engan "un

Por último, a pesar de que sus vidas trascurren en Estados Unidos y están laborando con éxito allí, el 54% de los encuestados mantienen inversiones en Colombia, lo cual representa gratas noticias para el país. Sus inversiones son variadas: un 40% posee una vivienda en Colombia; un 13% tiene inversiones en la bolsa colombiana y los demás han invertido en acciones, portafolios de inversión, empresas familiares y otros negocios. La Tabla # 4 detalla el tipo de inversión.

Tabla # 4 - Tipo de Inversiones en Colombia

Tipo de Inversión	Porcentaje
Vivienda	40%
Inversión en Bolsa	13%
Accionista en empresa colombiana	11%
Empresa familiar	12%
Inversiones fiduciarias	8%
Negocios comerciales	7%
Portafolios de inversión en bancos colombianos	6%
Otros	3%

“En contra de la corriente”

Uno de los resultados positivos de la emigración colombiana ha sido el auge de las remesas. Desde el año 2004, varios estudios han documentado este flujo de ingresos al país (Bendixen & Asociados 2004; Garay y Rodríguez 2005; González Muñoz 2005; Proyectos SIPA 2004 y 2005). Aunque los porcentajes varían levemente en cada estudio, en general hay acuerdo en que cerca de dos terceras partes de nuestros connacionales remiten dinero a sus familiares en Colombia. Sin embargo, ningún estudio elaborado hasta la

fecha ha analizado este fenómeno segmentando los remitentes a nivel socio - económico.

Los estudiantes de la Academia Diplomática, al preguntarle al grupo de colombianos altamente calificados si enviaban remesas a Colombia, hicieron un hallazgo interesante y encontraron que el 61% de ellos no lo hace. Esto es una observación novedosa y podría implicar que los colombianos que son calificados vienen de familias adineradas y migraron en busca de seguridad y oportunidades laborales y no necesariamente por falta de recursos. Este hallazgo va en contra de la corriente de la tendencia general de los migrantes. Más aún, es preciso tener en cuenta que un buen número de miembros de este grupo privilegiado son estudiantes y que posiblemente la familia en Colombia les envía dinero a ellos para ayudarles con sus gastos en la universidad.

“Ni chicha ni limonada”

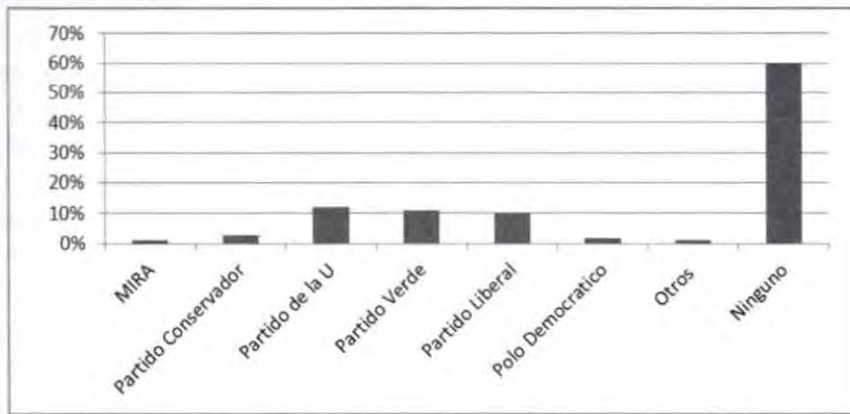
El interés de este grupo de colombianos en la política colombiana sigue un patrón muy parecido al de la población en general. La encuesta arrojó que un 48% se abstiene de votar y la gran mayoría (60%) no se identifica plenamente con ningún partido político. La gráfica # 4 indica que el Partido de la U (12%), el Partido Verde (11%) y el Partido Liberal (10%) son los que más seguidores tienen, aunque su participación es baja. Por su parte, solo el 2% de los encuestados se identifica con el Partido Polo Democrático.

La encuesta también evidenció que, tal como ocurre con la población de emigrantes en general, hay mayor participación política durante

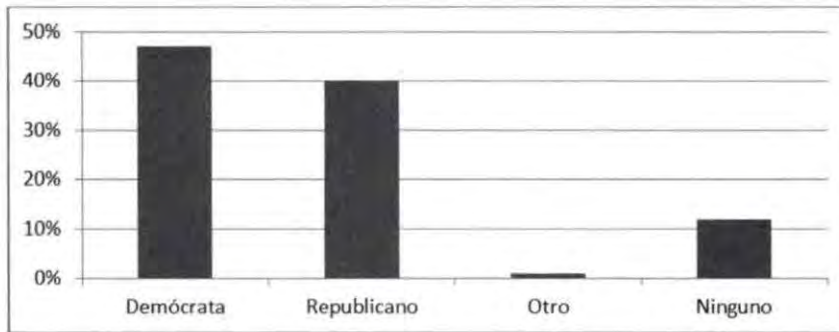
elecciones presidenciales y muy poco interés en participar en las elecciones del Congreso a pesar de que en la actualidad todo emigrante puede votar por el candidato que represente a los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes. El privilegio político que le otorga el Estado colombiano a sus connacionales no es una prioridad para la diáspora élite. Parecería que le es indiferente.

Aunque no se pudo determinar el porcentaje de encuestados que puede votar en las elecciones norteamericanas, se les preguntó si se identificaban con algún partido político en ese país. Sorprende encontrar que el 47% de la diáspora élite simpatiza con los demócratas, el 40% con los republicanos y solo un 12% con ningún partido, lo cual contrasta considerablemente con sus respuestas en el caso colombiano. Los estudiantes de la Academia Diplomática analizaron los resultados de las encuestas teniendo en cuenta el sector en que laboraban los preguntados y, como era de esperarse, el partido demócrata recibió el apoyo de los educadores, mientras los empleados en el sector de finanzas y negocios se identificaron más plenamente con los republicanos.

La falta de interés en la vida política de su país natal se ve nuevamente reflejada en el hecho de que la mayoría de miembros de este grupo privilegiado tampoco participa en eventos de las asociaciones cívicas colombianas. Por ejemplo, solo un 47% admite asistir a eventos organizados por los consulados y un 73% se abstiene de participar en organizaciones de cualquier índole de la comunidad. Esta actitud también indica que los colombianos altamente calificados se están asimilando a la vida americana y no sienten necesidad de socializar con sus compatriotas.



Gráfica # 4 - Identificación con partidos políticos en Colombia



Gráfica # 5 - Identificación con partidos políticos en Estados Unidos

“La patria jala...”

La patria sigue en las mentes y el alma de nuestra diáspora élite puesto que dos terceras partes de los encuestados quieren regresar al país. Esto es un buen augurio para el futuro de Colombia. Sin embargo, hay diferencias en estos resultados si analizamos las respuestas por edad, por los años de permanencia en Estados Unidos y por los lazos transnacionales de los encuestados. En general, los individuos entre los 40

y 60 años prefieren quedarse en los Estados Unidos, mientras los jóvenes entre los 20 y 40 años de edad quieren regresar a Colombia.

Igualmente, como era dable anticipar, el tener inversiones en Colombia es una variable que indica la intención de regreso, toda vez que un 47% de las personas que tienen inversiones en el país quiere regresar. Inversiones en vivienda, en acciones en bolsa o ser socio de una empresa colombiana son las más demostrativas de su voluntad

de retorno. Finalmente, si analizamos la variable de años de permanencia en Estados Unidos, encontramos que las personas recién llegadas tienen más intención de regresar a la patria, mientras aquellos que llevan viviendo más de 5 años allá quieren quedarse en Estados Unidos. Entre más tiempo permanece un individuo en Estados Unidos, es más probable que quiera permanecer porque con el tiempo se va arraigando, a través del trabajo, las amistades y la familia.

Conclusiones

Esta investigación presenta un nuevo capítulo en el estudio de los colombianos en Estados Unidos al enfocar el análisis hacia la diáspora élite. El tema de nuestros connacionales altamente calificados es complejo porque entrelaza dos conceptos importantes: "la fuga de cerebros" (brain drain) y "la ganancia de cerebros" (brain gain). El grupo de investigación considera que el Gobierno colombiano debe introducir políticas públicas para detener la fuga pues el éxodo de cada ciudadano representa una pérdida para el país en todo sentido.

Sin embargo, esta investigación arrojó que del grupo élite, un 67% tiene interés en retornar a su patria y, por ello, el Gobierno nacional debería implementar políticas que faciliten su regreso. De igual manera, se deberían

establecer políticas para los miembros de la diáspora que no piensan regresar al país y, de este modo, aprovechar sus recursos financieros, académicos, científicos y técnicos ("ganancia de cerebros"). Un ejemplo sería ofrecerle a este grupo oportunidades de invertir en Colombia en vista del buen momento que atraviesa el país en materia económica.

Preocupa, sin embargo, la falta de interés de la diáspora élite en temas políticos y de la comunidad y esta actitud también se podría remediar promoviendo programas de interés para este grupo. Por ejemplo, debería ser prioritario para el Gobierno encausar a la diáspora en sus labores de lobby frente al Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo, es tranquilizante observar que la gran mayoría mantiene interés en los acontecimientos del país y contacto permanente con sus familiares y amigos. De allí que el gobierno no

deba bajar la guardia para conservar y fortalecer sus políticas de acercamiento hacia su diáspora.

Finalmente, confiamos en que este trabajo de investigación elaborado por unos futuros diplomáticos de la carrera del Gobierno colombiano haya contribuido al conocimiento de nuestros compatriotas residentes en Estados Unidos, con el fin de enriquecer nuestras políticas públicas frente a los emigrantes que se fueron pero que no se han ido muy lejos.

ORBIS

Foto: A. Gómez



Bibliografía

- BENDIXEN & ASSOCIATES. "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en Colombia", Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo en Cartagena, Septiembre de 2004.
- BIDEGAIN, Ana María, Compiladora. (2006). Presencia colombiana en Estados Unidos, Caracterización de la población inmigrante, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Florida International University.
- DESIPIO, Louis, PACHÓN Harry, GOLD Rosalind y VARGAS Arturo. (1998). "America's Newest Voices: Colombians, Dominicans, Guatemalans and Salvadorians in the United States- Examining Their Public Policy Needs", Fondo de Educación de NALEO Educational Fund/ Instituto Tomas Rivera.
- CARDONA GUTIÉRREZ, Ramiro, CRUZ Carmen Inés, CASTAÑO Juanita, CHANEY Elsa, POWERS Mary y MACISCO John. (1980). El éxodo de colombianos, Bogotá Ediciones Tercer Mundo.
- GAMARRA, Eduardo, y COLLIER Michael W. (2001). "The Colombian Diaspora in South Florida". Latin American and Caribbean Center Working Paper Series, No.1, Florida International University. Del sitio web http://lacc.fiu.edu/publications_resources/publications_frm.htm
- SALAMANCA GARAY, Luis Jorge y RODRÍGUEZ CASTILLO Adriana. (2005a). Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia- La Migración Internacional: Una Síntesis de Aproximaciones Teóricas Alternativas, Bogotá: Cuadernos Alianza País # 2, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Organización Internacional de Migraciones (OIM) y DANE.
- (2005b). Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia- La Emigración Internacional en el Área Metropolitana Centro Occidente Colombia, Bogotá: Cuadernos Alianza País # 3, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Organización Internacional de Migraciones (OIM) y DANE.
- GONZÁLEZ MUÑOZ, Cesar. (2005). "¿Hacia Dónde va el Mercado de Remesas en Colombia?" en Colombia Nos Une - Memorias del Seminario Migración Internacional, el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia. Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- (2003). Remesas en Colombia- Desarrollo y marco legal, Bogotá: OIM.
- GUARNIZO, Luis Eduardo, Arturo Ignacio Sánchez y Elizabeth M. Roach. (1999) "Mistrust, Fragmented Solidarity and Transnational Migration: Colombians in New York City and Los Angeles" *Ethnic and Racial Studies*, 22 2, pp. 367-96.
- GUARNIZO, Luis Eduardo y SÁNCHEZ Arturo Ignacio. (1998). "Emigración Colombiana a los Estados Unidos: Transnacionalización de la Participación Política y Socioeconómica" en Restrepo, Luis Alberto ed. Estados Unidos: Potencia y Prepotencia, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, pp. 293-334.
- OSPINA, Sonia, DESIPIO Luis y PACHÓN Harry. (1997). "Constructing the New York Area Hispanic Mosaic: Demographic Portraits of Colombians and Dominicans in New York", Los Angeles: NALEO y el Instituto Tomás Rivera.
- (1997). "Diversifying the New York Area Hispanic Mosaic: Colombian and Dominican Leader's Assessment of Community Public Policy Needs", Los Angeles: NALEO y el Instituto Tomás Rivera.
- Proyecto SIPA (2005). "Making Remittances Work for Development- Leveraging Remittances to the Housing Market", School of International and Public Affairs (SIPA), Columbia University, Nueva York.
- Proyecto SIPA. (2004). "The Colombian Remittance Industry in Jackson Heights, Queens", School of International and Public Affairs (SIPA), Columbia University, Nueva York.
- U. S. Census Bureau. American FactFinder. Recuperado el 23 de noviembre de noviembre de 2011 de <http://www.census.gov>.
- U. S. Census Bureau. (2000). "Population by Race and Hispanic or Latino Origin, for the United States, Regions, Divisions, and States, and for Puerto Rico: 2000". Del sitio web <http://www.census.gov/population/www/cen2000/briefs/phc-t6/tables/tab01.xls>

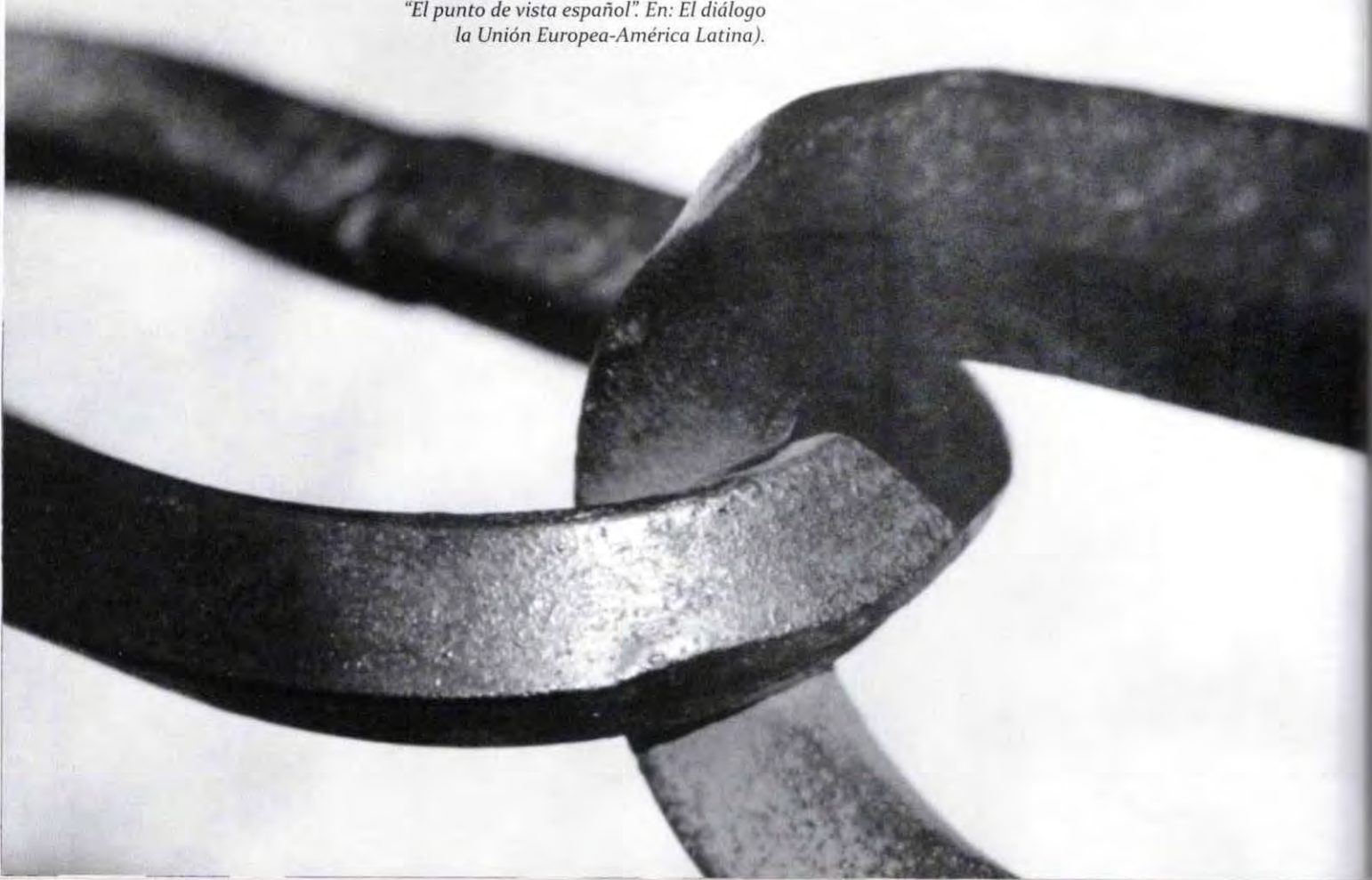
Dinámica migratoria en el marco del diálogo bi-regional Unión Europea- América Latina y el Caribe

“Todo país busca en la diversidad de sus relaciones externas el equilibrio que necesita para hacerse más fuerte en un mundo tan competitivo como el actual y donde la multiplicidad de socios y alternativas ya no es símbolo de inmadurez, sino una necesidad del nuevo esquema de trabajo en la escena mundial”

(ANGULO BARTUREN, C. (1995)
“El punto de vista español”. En: El diálogo la Unión Europea-América Latina).

Por Yudy Paola González Moreno*

**Yudy Paola González Moreno es Tercer Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, actualmente vinculada a la Coordinación de Mecanismos de Concertación e Integración Regional de la Dirección de América. Como funcionaria de la Carrera Diplomática y Consular ha desempeñado funciones en la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática de Madrid.*



La cuestión migratoria ha estado presente en el escenario internacional y ha sido un factor de debate tanto en los países de origen como de destino, no solo porque sus efectos se manifiestan en el orden económico, sino también porque influye en el campo de las relaciones internacionales a nivel político, social y cultural.

En la agenda de las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, la migración ha adquirido una creciente importancia. Es así como en el año 2009 se creó formalmente el diálogo estructurado sobre migraciones, en respuesta a uno de los compromisos de la Quinta Cumbre birregional de Jefes de Estado y de Gobierno que se llevó a cabo en Lima, Perú, en mayo de 2008.

Dentro de los principales objetivos del diálogo se encuentra la determinación de desafíos comunes y la creación de ámbitos de cooperación mutua. Otro de los puntos centrales tiene que ver con la necesidad de revisar la gestión ordenada de los flujos migratorios, de tal forma que se puedan generar beneficios tanto para los países de origen como los de destino y de tránsito.

Bajo este marco general, el presente artículo tiene como fin reflexionar sobre algunos de los principales elementos que han enmarcado los debates en materia migratoria a nivel birregional, especialmente considerando que el tema se ha

constituido en un asunto de primer orden y, por lo tanto, resulta oportuno realizar un análisis en el marco del proceso de diálogo que se ha venido desarrollando, que permita dar cuenta de los desafíos en el contexto internacional actual.

Como punto de partida, uno de los rasgos característicos del proceso de globalización son los constantes flujos migratorios. Según Ayuso, incluso desde la época colonial y hasta mediados del siglo XX, América Latina fue un importante destino para la población europea. Aunque el fenómeno migratorio desde América Latina y el Caribe hacia Europa se ha hecho especialmente visible a fines de los años 90, los primeros flujos relevantes desde América Latina y el Caribe tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo XX con el retorno de parte de los emigrantes europeos en América Latina hacia sus tierras de origen¹.

A partir de los años 70 es posible identificar un primer flujo migratorio notable de latinoamericanos (aunque de baja intensidad) originado principalmente por causas políticas, ante los regímenes autoritarios que permearon el Cono Sur y Centroamérica. A raíz de la violencia política desatada en la región por las dictaduras militares, argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos buscaron refugio en Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania, los países escandinavos, España y Portugal².

A principios del siglo XXI, en términos geográficos, los destinos de la migración desde América Latina y el Caribe se han diversificado de manera progresiva y un número importante de personas se ha trasladado a Europa, aumentando significativamente los migrantes latinoamericanos en esa región. Por ejemplo, en el año 2005 se calcula que había alrededor de 1'646.663 personas procedentes de Suramérica, México, América Central y el Caribe, en 14 países de la Unión Europea. Sin embargo, es importante subrayar las dificultades para cuantificar con precisión el alcance de estos flujos debido a la falta de información, a la dispersión de fuentes, a las dificultades para comparar los datos estadísticos disponibles y a las restricciones para identificar el volumen de inmigración irregular³.

De acuerdo con un estudio de informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI) del año 2011, los migrantes latinoamericanos y caribeños constituían a comienzos de la década una proporción superior al 13% de los migrantes internacionales en el mundo; porcentaje que supera a la proporción de la población de América Latina y el Caribe sobre la población mundial, que alcanza cerca de 9%⁴.

En resumen, siguiendo lo planteado en el informe, la tendencia a emigrar persiste en América Latina y el Caribe

1- AYUSO, Anna. (2009) "Estudio migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe". Dirección General de políticas exteriores de la Unión Barcelona. p. 4. http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/study_migration_es.pdf

2- La autora señala que con el retorno de la democracia, parte de los exiliados políticos regresaron a sus países de origen y otros tantos adoptaron la nacionalidad del país europeo receptor.

3- *Ibid.* p. 5.

4- Organización de los Estados Americanos - OEA. Migración internacional en las Américas. (2011) "Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)", Washington, p. 56.



a pesar de la complicada situación económica que se mantiene en países como Estados Unidos y en España -los principales países receptores de los flujos migratorios de América Latina y el Caribe- y de los diversos incentivos y programas emprendidos por los gobiernos para fomentar el retorno de los nacionales en el exterior.

Sobre esta base, un interrogante que se podría plantear es ¿cómo caracterizar la relación entre América Latina y la Unión Europea desde el punto de vista de la migración? Para abordar esta cuestión hay que señalar, en primer lugar, que ambas regiones tienen el potencial de ser socios -como se mencionó al inicio de este artículo- por las conexiones históricas, culturales, migratorias, de inversión, entre otras.

Para autores como Whitehead, tanto Europa como América Latina están comprometidas con la cooperación y el diálogo internacional. Ambas aspiran a manejar los desacuerdos

a través de negociaciones y compromisos razonados. De ahí que sea posible afirmar que las cumbres y reuniones birregionales reflejen este compromiso. Sin embargo, "es necesario que haya rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento. Esto significa que el proceso de las cumbres deberá ser reforzado por procedimientos más específicos, convirtiendo declaraciones generales en compromisos prácticos"⁵.

En efecto, la "diplomacia de Cumbres" se ha convertido en un instrumento para impulsar iniciativas y fortalecer las relaciones de ambas regiones. Lo fundamental, es la puesta en práctica de las decisiones adoptadas en su seno, es decir, la materialización o concreción de las estrategias, y para ello la voluntad política es quizás el principal motor impulsor.

Siguiendo a Freres, si bien la "diplomacia de Cumbres" no sustituye a la diplomacia tradicional, se ha convertido en una vía clave

para impulsar iniciativas concretas, fortalecer relaciones, proyectar la imagen de un país o grupo de países y agilizar la toma de decisiones en diversos foros mundiales. Es, en suma, una forma más que busca los gobiernos para gestionar la interdependencia en un contexto internacional cada vez más complejo.

La lectura de las actas aprobadas en las cumbres y reuniones en el marco del diálogo birregional permite identificar cómo ha evolucionado el debate en materia migratoria. En particular, se destaca como un constante, la preocupación por el tema de los derechos de los migrantes y la importancia del vínculo de la migración con el desarrollo.

En relación con el tema de los derechos, autores como Martínez señalan que en América Latina y el Caribe

"...cobran lugar todas las expresiones de la migración internacional contemporánea, desde la emigración de latinoamericanos y caribeños, hasta la inmigración, el retorno, la migración irregular, el desplazamiento forzado y la búsqueda de refugio, sumado al flujo de remesas, la migración calificada y la presencia de nutridas comunidades en el exterior. Un denominador en común en el debate migratorio regional y nacional es la adopción gradual de un enfoque de derechos, lo que distingue nitidamente a la región en el contexto mundial"⁷.

Respecto a este enfoque de derechos la CEPAL destaca que la articulación entre los derechos humanos y lo

5 - WHITEHEAD, Laurence. (2004) "La relación birregional", Nueva Sociedad, 189, enero-febrero, p. 79.

6 - FRERES, Christian. (2004) "De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe". Nueva Sociedad, 189, enero - febrero, p. 147.

7 - MARTÍNEZ Pizarro, Jorge. Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques. Op. Cit, p. 17

movimientos migratorios, aparece como un elemento central en el examen de los problemas de la migración internacional, lo que constituye además, un imperativo a considerar. Así pues, "el resguardo de la integridad de los migrantes cuenta con un importante sustento en el Derecho Internacional al cual los países de la región se han adherido en un número significativo, lo que realza el compromiso de la región con los derechos humanos"⁸.

Uno de los temas recurrentes en el debate acerca de la contribución de la migración al desarrollo, se refiere a las remesas. En general, se puede plantear que existe un consenso en aceptar que las remesas tienen un efecto beneficioso en los receptores directos de los flujos, pues las remesas compensan, en parte, los costos de la emigración y agregan varios beneficios: las familias de los emigrantes reciben ingresos adicionales a los generados en su país y los países receptores de remesas se

benefician de flujos de divisas y de ahorros que pueden ser movilizados para su desarrollo nacional⁹.

Finalmente, un tercer aspecto para dar respuesta al interrogante se refiere al hecho de que no se debe perder de vista en la caracterización de la dinámica migratoria, el vínculo que se



Foto: Bo Lyndin, <http://www.sxc.hu/photo/416244>

Sobre el tema de desarrollo, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana llevada a cabo en Montevideo, Uruguay en el año de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno, adoptaron el "Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo", que comprende una agenda positiva que, respetando la soberanía de los Estados en la formulación de sus políticas migratorias, contiene decisiones encaminadas a enfrentar nuevos desafíos por medio de la conformación de un espacio para abordar el tema al más alto nivel político⁹.

benefician de flujos de divisas y de ahorros que pueden ser movilizados para su desarrollo nacional⁹.

Un segundo aspecto para dar respuesta a la pregunta planteada, tiene que ver con el análisis del contexto, en el que ambas regiones tienen desafíos apremiantes, considerando la crisis económica y financiera, por el lado de la Unión Europea, y las desigualdades socioeconómicas y la creciente fragmentación política, por el lado de América Latina y el Caribe. Dicho en otras palabras, la crisis económica ha vulnerado la solidez de la economía

ha hecho con el tema de la seguridad, acentuada sobre todo después del 11 de septiembre de 2001.

Indudablemente, tras los atentados del 11 de septiembre, la inmigración fue asociada al terrorismo debido a que quienes cometieron los atentados eran inmigrantes, aun cuando algunos de ellos tenían visas y permisos totalmente legales. Sin embargo, la introducción de la dimensión de la seguridad se legitimó como la única vía posible para asegurar la tranquilidad de las poblaciones, de modo tal que toda iniciativa en materia migratoria,

⁸ - Comisión Económica para América Latina. (2006). *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. p. 247.

⁹ - I FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, FIBEMYD UNIDOS POR LAS MIGRACIONES. Abril 2008, Cuenca, Ecuador, p 19.

¹⁰ - AYUSO, Anna. *Op. Cit.*, p. 18

comenzó a ser analizada desde la perspectiva de la seguridad¹¹.

Para autores como Alberto van Klaveren el potencial de la alianza entre las dos regiones "...es ciertamente grande, en la medida en que América Latina y Europa pueden actuar como una fuerza moderadora y constructiva en la articulación de un nuevo multilateralismo"¹². En esencia, la idea de Van Klaveren apunta a considerar que el diálogo y la concertación europeo-latinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo y si son capaces de dotarse de estructuras eficientes, ágiles y competentes que permitan sostener ese diálogo.

Este es precisamente uno de los principales retos del mecanismo de diálogo en materia migratoria. El diálogo birregional estructurado y global puesto en marcha en el año 2009 es de la mayor importancia como escenario para intercambiar puntos de vista sobre las realidades y los retos de ambas regiones, en particular en lo relacionado con los derechos humanos y el desarrollo.

Del mismo modo, las bases para fortalecer este diálogo se encuentran plasmadas en las diferentes declaraciones resultado de los encuentros birregionales, centradas fundamentalmente en los lazos históricos y culturales que han existido entre los países latinoamericanos y

caribeños y las naciones de la Unión Europea, así como en el impacto positivo de los flujos de migración en ambas direcciones.

Dentro de esta reflexión, llama la atención cómo la cuestión migratoria se ha ido incorporando como un tema que se vincula con los desafíos birregionales antes descritos, en un contexto cada vez más complejo.

Para el caso de América Latina, el anterior argumento se refuerza si se considera que:

"[...] toda una gran diversidad de factores ha estimulado y definido la migración internacional de la población de América Latina y el Caribe. A modo de síntesis, se podría señalar que "ya no basta con el simple reconocimiento de países únicamente emisores o receptores, puesto que también debe prestarse atención a aquellos que, en virtud de sus condiciones geográficas, se han convertido en espacios de tránsito hacia un destino final; más aún, se está en presencia de una multiplicación de tales destinos. Además, los movimientos ya no se restringen a un grupo humano tan claramente discernible como en el pasado: la gama de actores -cuyo desplazamiento afecta la reproducción social de las familias y el desarrollo de las comunidades de origen- es cada vez más amplia y en sus lugares de destino se vinculan con diversos grupos sociales, tejen redes de contactos

que sobrepasan fronteras; emplean diferentes estrategias y modalidades para sus traslado

Para finalizar, es preciso resaltar la importancia de contar con un mecanismo de monitoreo con el cumplimiento de los compromisos acordados en los encuentros birregionales, en una forma que se lleven efectivamente a la práctica. Tal como lo plantea Grabendorff, ello implicará necesariamente la redefinición de las agendas y su concentración y adaptación a la capacidad de implementación por ambas partes, respetando las diversas agendas geopolíticas. Al mismo tiempo, se necesita consensuar temas y sectores en que pueda aprovecharse una ventaja comparativa para la cooperación¹⁴.

En conclusión, si bien el diálogo migratorio se ha ido incorporando en la agenda gubernamental de las regiones, falta materializar muchas de las iniciativas, porque las problemáticas derivadas del fenómeno continúan siendo una constante. Esta situación resalta la necesidad de hacerles caso para aprovechar el aporte positivo de los flujos de migración en ambas regiones.

11 - *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe Síntesis y conclusiones. Trigésimo primer período de sesiones*. Montevideo, Uruguay, 2006, p. 11.

12 - VAN KLAVEREN, Alberto. *Las relaciones políticas europeolatinoamericanas*, Nueva Sociedad, N° 189, enero-febrero, p. 54. http://www.nuso.org/articulos/3170_1.pdf

13 - COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA -CEPAL- "La migración internacional y la globalización". Capítulo 8, Santiago de Chile, p. 24. eclac.cl/publicaciones/xml/6/10026/Globa-c8.pdf

14 - GRABENDORFF, Wolf. (2004) "La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar" Nueva Sociedad, 189, enero-febrero, p. 109.

ras y
egias y
dos"¹³.

resaltar
con un
continuo
ados en
s, de tal
vamente
plantea
princi-
agendas
tación a
entación
ndo las
cas. Asi-
suar los
da existir
para la

el tema
porando
todavía
de sus
emáticas
ontinúan
situación
es frente
positivo
n ambas

e sesiones

g/upload/

245. www.

Foto: A. Gómez



La sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo con Nicaragua*

Por Sonia Marina Pereira Portilla**

***Sonia Marina Pereira Portilla es Embajadora de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. Dentro de los cargos desempeñados se resalta el haber sido funcionaria de la Embajada de Colombia en los Países Bajos y Embajadora de Colombia en Honduras.*

El 19 de noviembre de 2012, la delegación de Colombia se encontraba frente a los Jueces de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) escuchando la lectura de la sentencia en el caso que la Corte denominó *Disputa Territorial y Marítima (Nicaragua vs. Colombia)*, en el Auditorio de la Academia de La Haya de Derecho Internacional.

Al escuchar los primeros razonamientos sobre la soberanía, la confirmación de nuestros derechos sobre cada uno de los cayos, incluyendo Quitasueño -que estaba en riesgo-, se sentía una alegría de patria que difícilmente se podía disimular. Era un justo reconocimiento no sólo a los legítimos derechos de Colombia sino a todos los esfuerzos, trabajos, dedicación y sacrificios de muchas personas durante más de una década, entre ellas de los Presidentes y Cancilleres, el Agente y Coagente, asesores nacionales e internacionales, Embajadores de Colombia en La Haya, en Nicaragua, Costa Rica,

* Las opiniones que se presentan en el presente artículo son personales y no comprometen en nada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

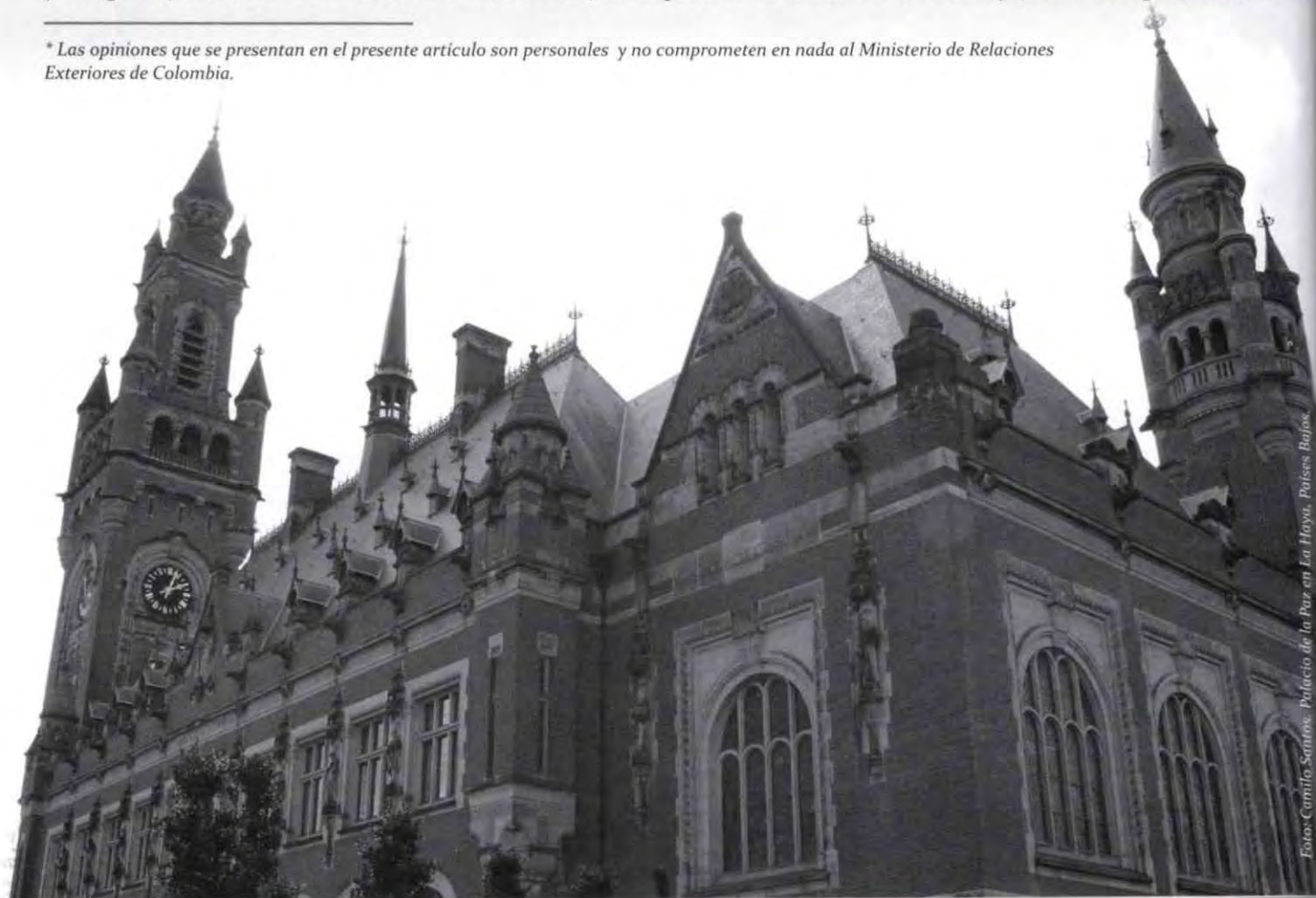


Foto: Cornilio Santos. Palacio de la Paz en La Haya, Países Bajos.

Honduras, Panamá y Jamaica, representantes del Archipiélago, de las entidades del Estado que contribuyeron desde sus competencias, de funcionarios de la Cancillería, en su mayoría de Carrera Diplomática, que con absoluto compromiso, profesionalismo y responsabilidad trabajaron en el tema.

Sin embargo, durante la lectura, algunos aspectos del razonamiento de la CIJ en la parte territorial generaron alguna inquietud, como la desestimación de los dos títulos Fundamentales presentados por Colombia, el Tratado Esguerra - Barcenás y el *Uti Possidetis Juris*, para la determinación de la soberanía. Después se comprendería la razón de esta exclusión y sus implicaciones¹.

Cuando el Presidente de la CIJ, el Juez Peter Tomka, abordó la parte relativa a la delimitación y desechó las costas pertinentes propuestas por Nicaragua, es decir, las costas continentales, el optimismo continuaba puesto que esto significaba que la línea de delimitación tenía que estar al occidente del Archipiélago -como lo sostenía Colombia- y no al oriente -como lo pretendía Nicaragua-. En efecto, la Corte seguidamente rechazó la pretensión de Nicaragua, consistente en que se trazara una línea de delimitación en el margen exterior de su presunta plataforma continental extendida, situada a menos de 200 millas de nuestra costa continental, y que se enclavaran todas las islas y cayos del Archipiélago.

A continuación, la Corte trazó una línea media (Ver Gráfico 8) concordante con su jurisprudencia. Sin embargo, al momento de iniciar la argumentación relativa a la necesidad

de ajustar la línea en razón de las circunstancias propias del caso, se notó un énfasis excesivo en el tema de la longitud de la costa de Nicaragua, la proporcionalidad y los criterios equitativos.

Después de lo señalado en el gráfico No. 10, de manera abrupta -sin una secuencia paulatina y lógica- la Corte trazó una línea de delimitación, en la cual encerró en un enclave a Quitasueño y Serrana y estableció dos paralelos que se extendían hasta donde terminan las 200 millas contadas desde la costa de Nicaragua. Lo que mostraba el gráfico No. 11 no correspondía a un ajuste a la línea; la Corte contrariaba su propia jurisprudencia.

En este momento, la alegría se tornó en dolor de patria. La Corte tenía elementos de prueba y argumentos suficientes para haber trazado otra línea conforme a Derecho para Colombia y equitativa con Nicaragua.

Antes de explicar cuáles son las inconsistencias de la sentencia, es importante destacar los aspectos favorables para Colombia:

- La Corte confirmó la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés, que Nicaragua había venido pretendiendo desde 1913, luego en 1980 y finalmente en 2001.
- Confirmó la vigencia y validez del Tratado Esguerra - Barcenás de 1928, que Nicaragua había pretendido desconocer hasta el momento actual.
- Rechazó la pretensión de Nicaragua sobre los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana que había

reclamado formalmente en 1971 a Estados Unidos y en 1972 a Colombia.

- Rechazó la pretensión de Nicaragua de que Quitasueño no emergía en forma permanente en pleamar y que por lo tanto no era susceptible de soberanía. También rechazó que Quitasueño fuera parte de la plataforma continental de Nicaragua. Por el contrario, la Corte confirmó la soberanía de Colombia sobre Quitasueño y por ser una roca en los términos del artículo 121 (3) de la Convención del Derecho del Mar de 1982. Le asignó las 12 millas de mar territorial a las cuales tiene derecho, esto es aproximadamente 3.576 km² de mar.

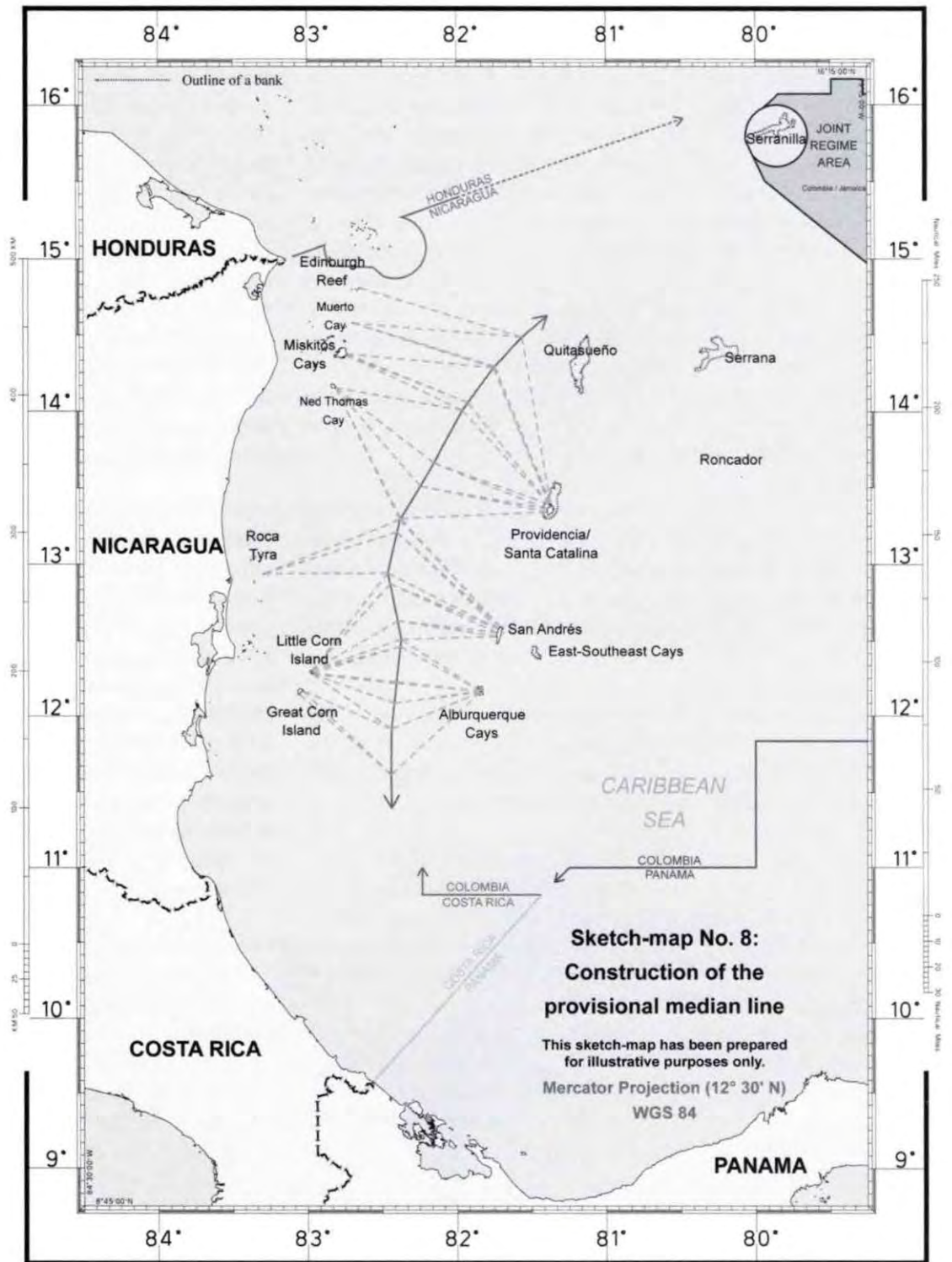
- La Corte rechazó la pretensión de soberanía de Nicaragua sobre los cayos de Serranilla, Bajo Nuevo, Este - Sureste y Albuquerque.

- Rechazó la pretensión de Nicaragua a una línea trazada al oriente Archipiélago, a menos de 200 millas de la costa de Cartagena. Nicaragua había fundado su pretensión en el artículo 76 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y el fallo del Tribunal sobre el Derecho del Mar de 14 de marzo de 2012.

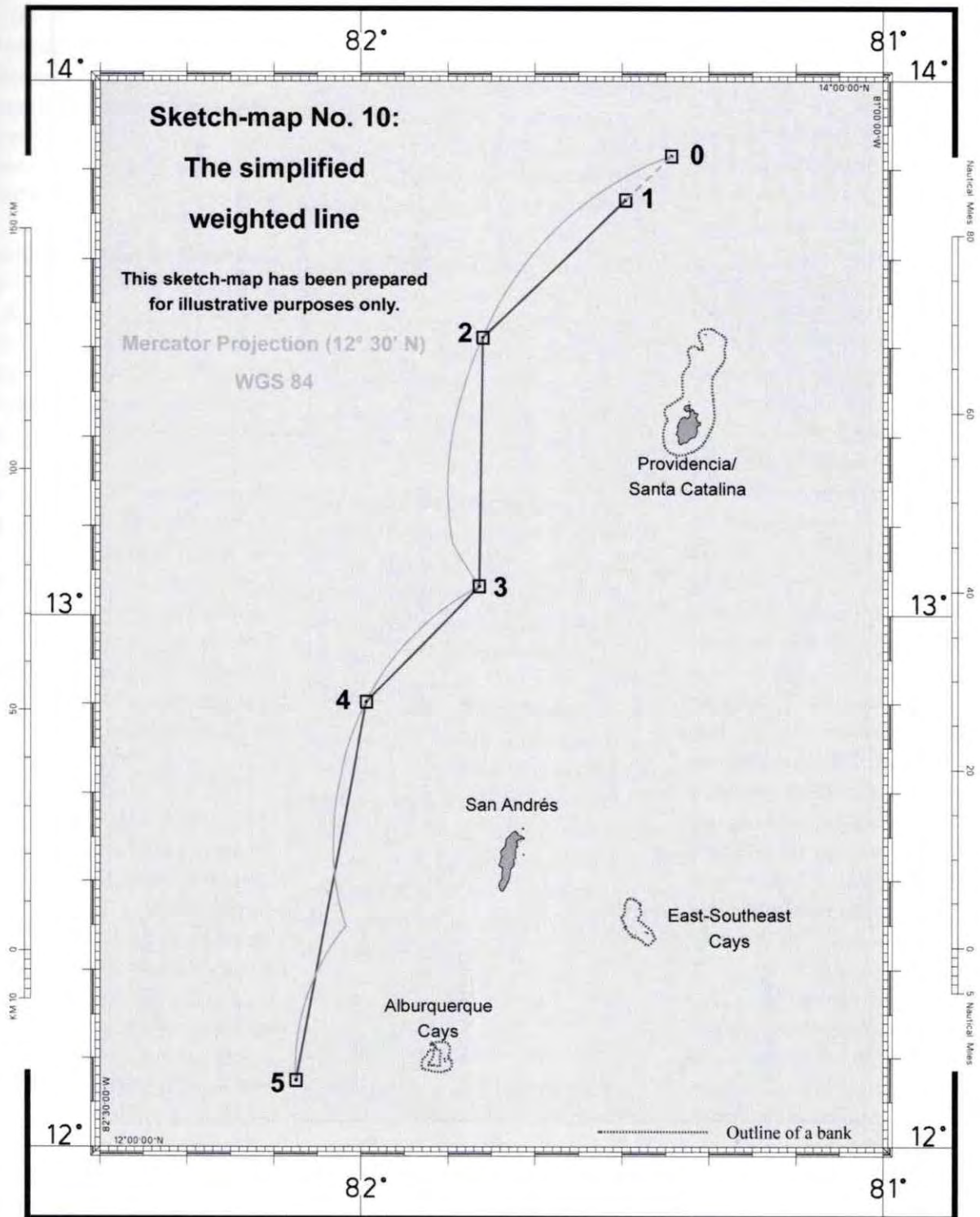
- Reconoció a las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina toda la proyección de las 200 millas de Plataforma Continental y Zona Económica Exclusiva (ZEE) al oriente del Archipiélago. Colombia no perdió ni un centímetro de mar territorial.

- Colombia sigue teniendo el área marítima más importante en todo el Caribe Occidental.

¹ - La sentencia de la CIJ del 19 de noviembre de 2012 y los demás documentos correspondientes a las actuaciones de las partes durante el proceso, se encuentran disponibles en la página web de la Corte Internacional de Justicia: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=e2&case=124&code=nicol&p3=6>

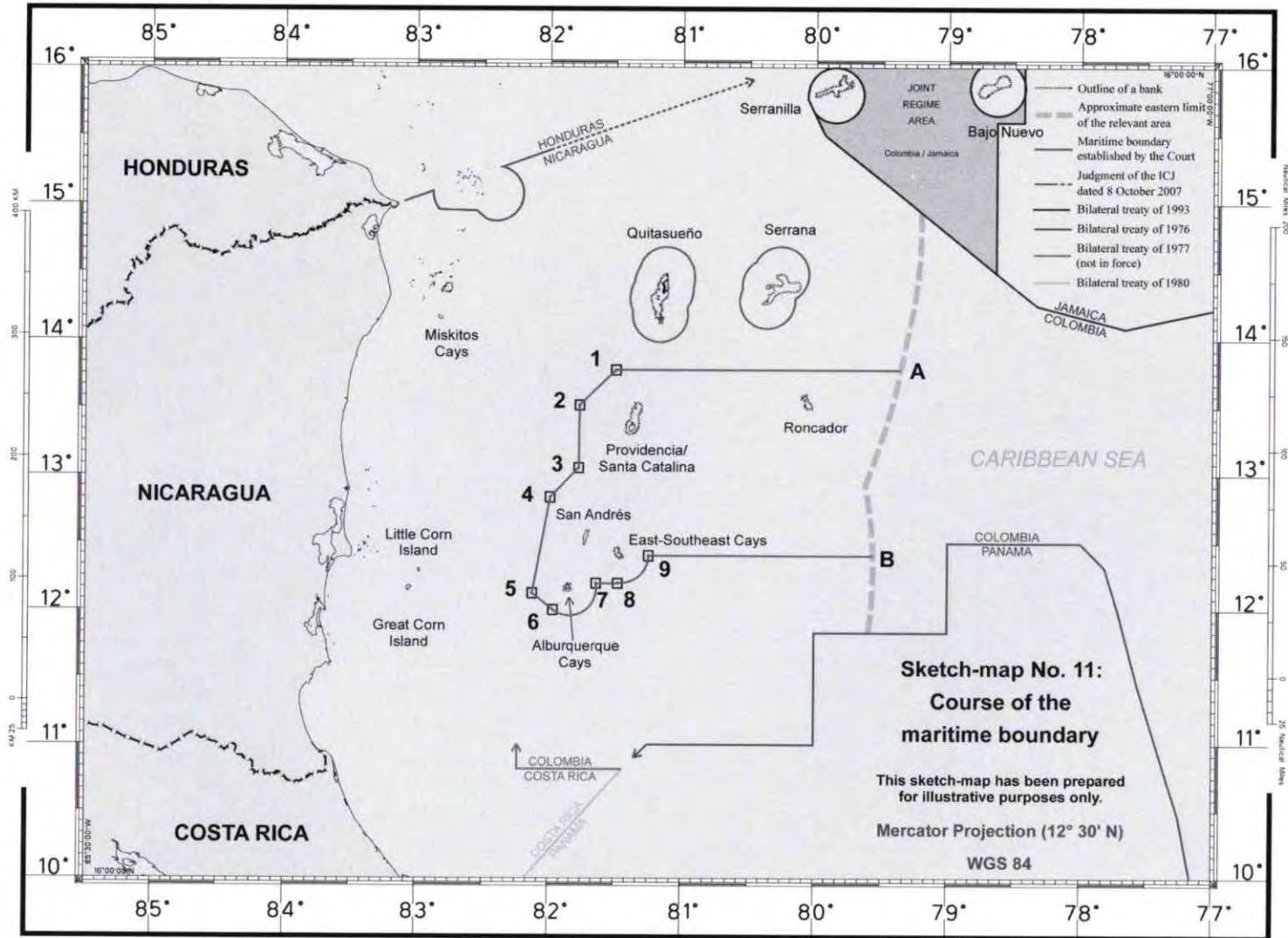


Gráfica 8 del Fallo de la CIJ



Gráfica 10 del Fallo de la CIJ

Gráfica n del Fallo de la CIJ



Esto significa que la Corte rechazó todas las pretensiones presentadas por Nicaragua en las distintas etapas del proceso, esto es: la nulidad del Tratado, la soberanía sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la soberanía sobre los cayos, declarar que Quitasueño no emerge y una línea de delimitación en el margen exterior de su supuesta plataforma extendida (cerca a Cartagena).

Por su parte, Colombia solicitaba la soberanía sobre todas las islas y cayos del Archipiélago, la confirmación de que Quitasueño emerge y es de Colombia, y una línea marítima entre el Archipiélago y la costa nicaragüense.

La Corte confirmó la soberanía de Colombia sobre las tres islas en el fallo del 2007, y sobre todos los cayos en el 2012; confirmó que Quitasueño emerge y es colombiano, y trazó una línea al occidente del Archipiélago -sólo que con un ajuste desproporcionado-. En estricta técnica jurídica Nicaragua perdió y Colombia ganó el proceso.

Sin embargo, Colombia sintió el fallo de manera diferente y no era para menos. La sentencia adolece de graves inconsistencias y contradicciones que lesionaron los derechos de Colombia, tanto en lo relativo a la soberanía, al desestimar la unidad histórica del Archipiélago, como en el trazado de la frontera marítima; la cual fracturó el Archipiélago, recortó en parte las proyecciones atribuibles a las islas principales al norte y sur del Archipiélago y desconoció los Tratados con terceros Estados en el área, como se verá a continuación.

Sobre la soberanía

En el fallo del 13 de diciembre de 2007 sobre las Excepciones Preliminares a la competencia de la CIJ, presentadas por Colombia en 2003, la Corte, con base en el Tratado Esguerra - Bárcenas de 1928, confirmó la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. No obstante, se declaró con competencia para determinar si los demás cayos (esto es: Serranilla, Bajo Nuevo, Roncador, Serrana, Quitasueño, cayos del Este-Sudeste y Alburquerque) eran parte del Archipiélago y la soberanía sobre los mismos. Por esta razón, en la sentencia del 2012 solo se refirió a los siete cayos mencionados.

Para determinar la soberanía sobre los mismos, la Corte se basó únicamente en las efectividades o ejercicio de soberanía desestimando la Real Orden de 1803 y el Tratado Esguerra - Bárcenas, que constituyen los títulos históricos jurídicos del Archipiélago, como lo sostuvo y demostró Colombia durante el proceso. Esto constituye una de las inconsistencias más graves del fallo; esta omisión conduce a la Corte, entre otras, a no considerar la unidad histórica del Archipiélago, lo cual pudo tener repercusiones en la decisión sobre la delimitación, como se explicará más adelante.

El Tratado Esguerra – Bárcenas

El Tratado de 1928, como lo argumentó Colombia, es un elemento sustancial en el proceso, ya que en el mismo Nicaragua reconoce la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago. En efecto, el artículo I del Tratado

establece que Nicaragua reconoce el pleno dominio de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las demás islas, cayos e islotes que forman parte del Archipiélago de San Andrés.

A pesar de ello, la Corte, sin mayor análisis, consideró que el artículo I, no da una definición precisa del Archipiélago, por cuanto no señala los nombres de los cayos de manera expresa. Dedujo entonces, sin analizar la evidencia histórica presentada por Colombia, ni los trabajos preparatorios, ni las circunstancias que rodearon la celebración y aprobación del Tratado, que sólo Alburquerque y los cayos del Este Sudeste -dada su cercanía geográfica a San Andrés- podrían ser considerados como parte del Archipiélago.

Sostuvo, por el contrario, que no puede decirse lo mismo de Serranilla y Bajo Nuevo, debido la gran distancia que los separa de San Andrés. Con base en un análisis simplista, concluyó que no era posible determinar la composición del Archipiélago con base en la ubicación geográfica de los cayos ni en los registros históricos presentados por las Partes; los cuales -según la CIJ- no demostraban de manera suficiente como estaba conformado el Archipiélago (párrafo 53).

Con la misma superficialidad, la Corte concluyó que el hecho de que el párrafo segundo del artículo I excluyera a Roncador, Quitasueño y Serrana del ámbito del Tratado, por estarse disputando su soberanía en el momento de la firma del mismo entre Colombia y Estados Unidos, no era suficiente para determinar que éstos fueran parte del Archipiélago (párrafo 54).

Con base en este escueto razonamiento desestimó el Tratado como título de soberanía sobre los siete cayos del Archipiélago, y lo desechó de su análisis y consideración para las decisiones finales.

En este mismo marco, la CIJ señaló que las pruebas históricas presentadas por las Partes no indicaban cuáles formaciones geográficas hacían parte del Archipiélago. Esta afirmación es contraria a la evidencia que presentó Colombia, la cual demuestra, sin lugar a dudas, que se trataba de un Archipiélago histórico (párrafo 55).

Como se puede observar, en su análisis sobre la soberanía, la CIJ incurrió en dos graves omisiones: de una parte, evadió la interpretación del Tratado de acuerdo con su jurisprudencia y lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; y de la otra, no consideró ni evaluó las pruebas que presentó Colombia, demostrando, sin lugar a dudas, la unidad histórica del Archipiélago, desde Serranilla al extremo norte hasta Alburquerque al sur. A continuación se analizarán estos tres aspectos:

1. Interpretación del Tratado

Siendo el Tratado el título jurídico principal alegado por Colombia, la Corte debió entrar a interpretar el artículo del mismo de acuerdo con las reglas de interpretación contenidas en la Convención sobre el Derecho de los Tratados para establecer qué significaba "*las demás islas, islotes y cayos que forman parte del Archipiélago de San Andrés*". Esas reglas determinan que:

"31. Regla general de interpretación: un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

32. Medios de interpretación complementarios: se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."

Dado que el texto del párrafo segundo del artículo I del Tratado deja ambiguo el sentido del mismo -al no mencionar con nombre propio los componentes del Archipiélago- la Corte debió recurrir a los trabajos preparatorios y a las circunstancias que rodearon su celebración para determinar a cuáles otras "*islas, islotes y cayos que forman parte del Archipiélago de San Andrés*" se refería esa disposición.

Los trabajos preparatorios muestran claramente que el propósito del Tratado era poner fin al litigio territorial entre las Partes de una vez y para siempre. El litigio comprendía la Costa de Mosquitos, las islas Mangles (que eran parte del Archipiélago pero por su cercanía a la costa de Nicaragua, ese país las reclamaba) y el Archipiélago de San Andrés.

La misma Nicaragua propuso establecer el límite de ese Archipiélago para evitar que en el futuro Colombia alegara que los cayos de Misqui ubicados en la proximidad de su costa, fueran considerados parte del Archipiélago. Para ello, se acordó que éste no se extendía al occidente del Meridiano 82; es decir, que todas las islas que se encontraban al oriente del Meridiano eran parte del Archipiélago y no las que se ubicaban al occidente del mismo. Y así se incluyó el Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación, la cual hace parte integral del Tratado como expresamente lo acordaron las Partes.

Más aún, en el marco de las circunstancias que rodearon la celebración del Tratado, Colombia presentó a la Corte documentos que prueban cuál era la composición del Archipiélago que se estaba negociando. Entre ellos, el anexo 112 de la Contramemoria, referente a la nota del 30 de octubre de 1927, en la que el propio negociador colombiano -no el Tratado, el doctor Manuel Esquivel- unos pocos meses antes de la firma del Tratado, al transmitir información sobre la negociación del mismo, manifestó:

"... este Archipiélago está formado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Green Corn Islands and Little Corn Island and the Cays of Alburquerque, Cowton [Courtown], Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo y Morrinson"

Los mapas oficiales que Colombia adjuntó, de 1920 y 1931, contemporáneos al Tratado, muestran con claridad cuáles eran los componentes del Archipiélago.

Las negociaciones nicaragüenses nunca pusieron en duda o manifestaron alguna objeción en relación con lo que siempre se había considerado era el Archipiélago. Por el contrario, lo confirmaron con el establecimiento del Meridiano 82 como línea de referencia, como el límite occidental del mismo.

Ese era el Archipiélago cuya soberanía se estaba negociando en el Tratado. La Corte hizo caso omiso de esta clara evidencia y ni siquiera intentó interpretar el sentido del párrafo segundo del artículo, con lo cual dejó sin efecto útil la inclusión en el texto del Tratado de "las demás islas, islotes y cayos que forman parte del Archipiélago". Entonces ¿cuál era el propósito de esto? Tampoco le dio el peso real ni interpretó la cláusula del Meridiano 82 como el límite occidental del Archipiélago, que la defensa sustentó sólidamente a lo largo del proceso.

Con esto la CIJ privó a Colombia del reconocimiento de la unidad histórica del Archipiélago. Una omisión jurídica grave que desvirtuó la naturaleza del Archipiélago e incidió en el fraccionamiento del mismo mediante el enclave de Quitasueño y Serrana.

2. Unidad Histórica del Archipiélago

Como se anotó antes, la Corte señaló en la sentencia que el material histórico aducido por las Partes no era concluyente en relación con la

composición del Archipiélago y en particular los registros históricos no indicaban de manera específica cuáles formaciones insulares eran consideradas parte del Archipiélago. Las pruebas aportadas por Colombia, que datan del siglo XIX, de manera clara y expresa, señalaban qué islas y cayos conformaban el Archipiélago, a saber:

- En 1871, el Prefecto del Territorio Nacional de San Andrés y San Luis de Providencia informó al Secretario de Hacienda y Fomento² que había dado orden al Corregidor de Providencia para que evitara que los buques americanos pescaran Carey y extrajeran guano de Roncador y Quitasueño, pertenecientes al territorio de San Andrés y San Luis de Providencia, pues esa actividad perjudicaba notablemente los intereses del Territorio.

- El 29 de diciembre de 1874, es decir 54 años antes de la celebración del Tratado entre Colombia y Nicaragua, la Oficina Colonial de Gran Bretaña dio respuesta a un requerimiento hecho por el gobierno de Jamaica respecto de la soberanía en Serrana y Serranilla, señalando que los cayos pertenecían al territorio de San Andrés y San Luis de Providencia, además de Albuquerque, *Courtown bank* y Roncador, y dijo que esas islas y cayos eran reclamados por los Estados Unidos de Colombia. Adicionalmente explicaba que fueron transferidos al Virreinato de la Nueva Granada por la Real Orden de 1803.

- Colombia, en una nota dirigida a Estados Unidos en 1895³ en relación con la explotación ilegal del guano, señaló que por hallarse Roncador en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, que es parte del territorio colombiano, el Ministro de Hacienda ha venido ocupándose del asunto.

- En 1896, en el informe presentado al Congreso Nacional por el Ministro de Relaciones Exteriores Jorge Holguín, al dar cuenta de la situación que se había presentado con Nicaragua por la toma de las Islas Mangles, mencionó todos los componentes del Archipiélago:

"Colombia ha sostenido, sostiene y continuará sosteniendo hasta consumación de los siglos, que las islas del Archipiélago de San Andrés, formado por tres grupos de islas que se encuentran diseminados desde las costas de Centroamérica, frente a Nicaragua, hasta el cayo bajo de Serranilla que demora entre 15° 52' de latitud norte y 80° 20' de longitud oeste del meridiano de Greenwich, formando el primero de estos grupos las islas de Providencia y Santa Catalina y los bancos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla y Bajo Nuevo, formando el segundo las islas de San Andrés y los cayos de Albuquerque, Courtown Bank y otros de menor importancia, y componiendo el tercero las islas de San Luis de Mangle, como Mangle Grande, Mangle Chico y los cayos de las Perlas, así como la Costa de Mosquitos, son de

² - Notas N° 5 y N° 25 del 26 de septiembre y 15 de octubre de 1871, respectivamente. Anexo 74 de la Contramemoria de Colombia (CMC).

³ - Nota del 17 de enero de 1895. Anexo 30 de la CMC.

su propiedad y le pertenecen por herencia, en virtud del *uti possidetis* de 1810⁴.

- En 1906, el Foreign Office del Reino Unido informó mediante un memorando al *Under Secretary of State Colonial Office*⁵ que Colombia y Estados Unidos habían reclamado los cayos de Serranilla y advertía que cualquier intento de tratarlos como posesiones británicas originaría un problema con estos países y que, por lo tanto, no convenía autorizar a Jamaica para que las arrendara. En dicha comunicación, se decía que los cayos formaban parte del Archipiélago de San Andrés y Providencia, y pertenecían a Colombia. Añadía que en 1894, el Ministro en Bogotá, informó que Colombia afirmó su soberanía sobre el Archipiélago y que había resistido los intentos de Estados Unidos de aplicar la Ley de 1856. Concluía que sería un problema que Jamaica intentase anexarse Serranilla.

- Desde principios del siglo XX, el gobierno de Colombia dio instrucciones a su legación en Londres para que protestara ante el Gobierno de Gran Bretaña por la pesca ilegal de carey por parte de súbditos británicos provenientes de Gran Caimán y Caimán Brac en las islas y cayos del Archipiélago de San Andrés y Providencia, principalmente en Roncador y Quitasueño.

- Entre 1913 y 1927, Gran Bretaña aceptó las pretensiones de Colombia sobre Quitasueño e incluso reconoció que este cayo forma parte del Archipiélago. En diversas oportunidades instruyó a las autoridades en Jamaica / Islas Caimán para que los pescadores de esos territorios observasen las disposiciones expedidas por Colombia sobre pesca en el Archipiélago.

- En 1915, un particular requirió información al Departamento de Estado⁶ de los Estados Unidos sobre depósitos de guano en los cayos Roncador, Quitasueño, Serranilla y Southwest del Archipiélago de San Andrés y Providencia. El Departamento de Estado en su respuesta⁷ le remitió el *Moore's International Law Digest*, vol. I, páginas 567-680, y decía que: el Archipiélago de San Andrés y Providencia no estaba incluido en la lista de islas guaneras pertenecientes a Estados Unidos, pero que era posible que existieran islas de ese Archipiélago que estuvieran relacionadas en esta lista en forma separada.

- En la Nota de fecha 30 de octubre de 1927 del Ministro Manuel Esguerra, negociador y firmante del Tratado Esguerra - Bárcenas, dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia a pocos meses de celebrarse dicho Tratado, claramente se relaciona con nombre propio cada isla y cayo del Archipiélago de San Andrés:

"... este Archipiélago está formado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Great Corn Islands and Little Corn Islands, and the Cays of Albuquerque, Cowton [Courtown], Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo y Morrinson".

- Una comunicación del 16 de marzo de 1929 de la División de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado decía, en relación con el establecimiento de ayudas para la navegación en San Andrés y Providencia, que le preguntó al Comisionado de Faros sobre la posibilidad de establecer esas ayudas en alguno de los cayos del Archipiélago de San Andrés donde Estados Unidos mantenía faros (esto era en Serranilla, Quitasueño, Roncador y Serrana).

- Una contradicción protuberante de la Corte es que algunos de estos documentos fueron considerados en su razonamiento para efectos de determinar el ejercicio de soberanía sobre los cayos en el siglo XIX. En ese análisis se transcriben apartes de los documentos que expresamente dicen que los cayos eran parte del Archipiélago, como se evidencia en el párrafo 82 de la sentencia, y sin embargo se señala que no se contó con evidencia histórica que demostrara cual era la composición del Archipiélago.

- En 1920, el Intendente "del Archipiélago de San Andrés" pre-

4 - Informe de 1896, *Anales Diplomáticos*, año 1914. Páginas 680, 681, 718-723, 732-733.

5 - N° 34429 del 24 de octubre de 1906 y su anexo. Anexo 180 de la CMC.

6 - Nota del 19 de julio de 1915. Anexo 189 de la CMC.

7 - Nota del 27 de julio de 1915. Anexo 190 de la CMC.

firmado Andrés, Great Islands, Roncador, Serranilla,

16 de San Andrés y Providencia...
 del De-
 a, en
 niento
 ón en
 que le
 Faros
 blecer
 cayos
 s don-
 faros
 ueño,

trante
 estos
 rados
 os de
 ranía
 n ese
 es de
 mente
 e del
 encia
 a, y
 o se
 que
 ición

"del
 pre-

sentó un informe: "El informe específicamente referido a Roncador, Quitasueño y Serrana como colombianos y formando parte integral del Archipiélago" (en términos textuales de la Corte).

• La Nota de 1871 del Prefecto de San Andrés en la cual éste señalase que:

"Roncador y Quitasueño, pertenecientes al territorio de San Andrés y San Luis de Providencia..."

• Señaló la Corte:

"en 1914, y otra vez en 1924, el Gobernador de las Islas Caimán expidió un comunicado de Gobierno, informando a los barcos pesqueros que estaba prohibido extraer guano y fosfatos del Archipiélago de San Andrés sin licencia del gobierno de Colombia. El comunicado listaba las formaciones del Archipiélago "en las cuales el gobierno de Colombia reclamaba jurisdicción territorial" incluyendo "las islas de San Andrés y Providencia [sic], y los Bancos y Cayos conocidos como Serrana, Serranilla, Roncador, Bajo Nueva [sic], Quitasueño [sic], Albuquerque y Courtown [Cayos del Este-Estesudeste]."

La Corte no tuvo en cuenta este acervo probatorio y desconoció la unidad histórica del Archipiélago.

3. Implicaciones de estas omisiones

La CIJ, al eludir analizar y confirmar la unidad histórica del Archipiélago con



Foto: Diana Kegan. Cayo Serrana, Colombia.

base en la evidencia y en el Tratado de 1928, facilitó la vía para fracturarlo mediante el enclave de Quitasueño y Serrana, lo cual rompió la unidad de sus islas y aguas con las consecuencias que ello acarrea.

Si la Corte hubiera interpretado el Tratado y valorado las pruebas que demostraban que se trataba de un archipiélago histórico, difícilmente habría podido decidir el enclave de los dos cayos.

El artículo 46 (b) de la Convención del Mar de 1982, admite la existencia del Archipiélago histórico al señalar que:

"b) Por "archipiélago" se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales

formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal" (párrafos 54 y 55).

Colombia demostró que se trataba de un Archipiélago histórico y por lo tanto constituye una unidad que incluye sus islas, aguas y elementos naturales. La Corte no podía fracturarlo.

El *uti possidetis juris*

La Corte consideró que al momento de la independencia de España ninguna de las Órdenes Coloniales citadas por ambas Partes mencionaba de manera específica los cayos objeto de la disputa. Por lo tanto, la Corte desechó la Real Orden de 1803 como título, por cuanto no indicaba expresamente los nombres de los siete cayos, y señaló que ni Colombia ni Nicaragua

habían logrado establecer que tenían título sobre los cayos en virtud del *uti possidetis juris* (párrafos 64 y 65).

Colombia le demostró a la CIJ que la soberanía sobre el Archipiélago de San Andrés tenía sus raíces en la Real Orden de 1803, cuando fue segregado de la Capitanía General de Guatemala y puesto bajo la jurisdicción del Virreinato de Santa Fé (Nueva Granada), el cual ejerció dicha jurisdicción de manera efectiva hasta la independencia de Colombia. Esto, en conjunto con las pruebas de la unidad histórica del Archipiélago eran suficientes elementos para que la Corte confirmara como título la Real Orden de 1803.

De hecho, la Corte ya había ratificado el peso del *uti possidetis juris* y le había dado validez a la Real Orden de 1803 en la sentencia del 8 de octubre de 2007, en el caso concerniente a la Disputa Territorial y Marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar Caribe, al afirmar que:

151. The Court has recognized that "the principle of *uti possidetis* has kept its place among the most important legal principles" regarding territorial title and boundary delimitation at the moment of decolonization (Frontier Dispute (Burkina Faso/ Republic of Mali), Judgment, ICJ Reports 1986, p. 567, para. 26).

[...]

154. It is beyond doubt that the *uti possidetis juris* principle is applicable to the question of territorial delimitation between Nicaragua and Honduras, both former Spanish colonial provinces.

[...]

161. Until 1803 Nicaragua and Honduras were part of the Captaincy-General of Guatemala. On balance, the evidence presented

in this case would seem to suggest that the Captaincy-General of Guatemala probably exercised jurisdiction over the areas north and south of Cape Gracias a Dios until 1803 when the Vice-Royalty of Santa Fé gained control over the part of the Mosquito Coast running south from Cape Gracias a Dios by virtue of the Royal Decree of that year (see also ICJ Pleadings, Arbitral Award Made by the King of Spain on 23 December 1906 (Honduras v. Nicaragua), Vol. I, pp. 19-22).

El análisis de la Real Orden de 1803 estaba vinculado con la evidencia sobre la unidad histórica del Archipiélago. No se entiende cómo, de manera tan simplista, la CIJ desechó la Real Orden como título de nuestra soberanía sobre el Archipiélago.

Efectividades o ejercicio de soberanía

Colombia documentó de manera contundente el ejercicio de soberanía sobre el Archipiélago durante 200 años. La CIJ esquivó el Tratado y el *uti possidetis juris* como títulos de soberanía y se basó sólo en las efectividades para determinar nuestra soberanía sobre todos los cayos del Archipiélago, de esta manera los trató como entes separados geográficamente, lo cual, convenientemente para Nicaragua, le permitió a la Corte el enclave de Quitasueño y Serrana.

Pero incluso para evaluar este sólido e indiscutible ejercicio de soberanía de Colombia, contrastado con la ausencia de actos de esa naturaleza por

parte de Nicaragua, la Corte incurrió en errores.

El análisis de la Corte sobre el ejercicio de soberanía parte de una premisa errada: afirma la Corte que la fecha crítica en la que surgió la controversia territorial fue 1969. Eso no es correcto: en esa fecha surgió la controversia en relación con el Meridiano 82 como límite marítimo, no involucraba ningún elemento territorial. Nicaragua reclamó a Colombia los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana tan sólo en 1972 con ocasión de la firma del Tratado Vásquez - Saccio entre Colombia y los Estados Unidos.

Si bien este error no incidió en el reconocimiento de la soberanía de Colombia sobre los siete cayos, si dejó por fuera de la valoración probatoria del Tratado de 1928 y el Acta de Canje de 1930, lo que contribuyó a que la Corte desestimara la unidad histórica del Archipiélago y lo fracturara al trazar la línea de delimitación marítima enclavando a dos de sus cayos.

Delimitación marítima

Para este análisis es fundamental recordar que en el fallo sobre Excepciones Preliminares a la Competencia de la CIJ, proferido el 1 de diciembre de 2007, los Jueces concluyeron que el Tratado Esguerra - Bárcenas de 1928 y su Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación, al fijar el Meridiano 82, no establecieron una frontera marítima entre Colombia y Nicaragua (párrafo 120 del Fallo de 2007) sino una línea de distribución de territorios insulares, una *allocation line*.

En la sentencia de 2012, la CIJ reafirmó esa decisión (219) al señalar que la Corte ya había determinado que e

te incurrió... Tratado de 1928 no fijó el Meridiano 82 como frontera marítima entre las Partes... El minucioso análisis que realizaron los Jueces que conformaban la Corte en el 2007 claramente explicó las razones, a saber:

“65. El Tratado de 1928 consiste de un preámbulo y dos artículos. En el preámbulo del Tratado, Colombia y Nicaragua expresan su deseo de poner “fin al litigio territorial entre ellas pendiente”. Las disposiciones sustantivas del Tratado están establecidas en el Artículo I del mismo; el Artículo II trata de asuntos relacionados con la firma y ratificación del Tratado”.

[...] “68. El primer párrafo del Acta de Canje de 1930 señala que el Tratado de 1928 tenía como fin poner “término a la cuestión pendiente entre ambas Repúblicas, sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y la Mosquitia nicaragüense”. El segundo párrafo del Acta dispone que “el Archipiélago de San Andrés y Providencia, que se menciona en la cláusula primera del Tratado referido no se extiende al Occidente del Meridiano 82 de Greenwich”.

[...] “70. El Senado y la Cámara de Representantes de Colombia aprobaron el Tratado de 1928 mediante la Ley 93 de 17 de noviembre de 1928. El preámbulo de esa Ley describe que el Tratado refleja el “[deseo] de poner término al litigio territorial entre ellas pendiente”. Al abordar las concesiones obtenidas por Colombia en virtud del Tratado, el preámbulo indica que el Tratado “viene a consolidar definitivamente la situación de la República en el Archipiélago de San Andrés y Providencia,

Artículo I.

La República de Colombia reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos comprendida entre el cabo de Gracias a Dios y el río San Juan, y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico, en el Océano Atlántico (Great Corn Island y Little Corn Island); y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho archipiélago de San Andrés.

No se consideran incluidos en este Tratado los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América.

Foto del Tratado Esguerra - Bárcenas

borrando toda pretensión contraria y reconociendo a perpetuidad para nuestro país la soberanía y el derecho de pleno dominio de aquella importante sección de la República”. Declara que este arreglo es “necesario y oportuno” debido a las pretensiones nicaragüenses sobre el Archipiélago, que en ocasiones llegaron al punto de obstruir las actividades administrativas colombianas allí. Como se observó anteriormente, Colombia consideró que la inserción en el Acta de Canje de 1930 de la declaración de que el Archipiélago de San

Andrés no se extendía al occidente del 82º de longitud al occidente de Greenwich, no requería reenviar el Tratado a su Congreso (ver párr. 64).”

“71. El Senado y la Cámara de Diputados de Nicaragua aprobaron el Tratado de 1928 mediante un decreto, fechado el 6 de marzo de 1930. El decreto señaló que “[el] Tratado... pone término a la cuestión pendiente entre ambas Repúblicas sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y la Mosquitia nicaragüense, en la inteligencia de que el Archipiélago

de San Andrés que se menciona en la cláusula primera del Tratado no se extiende al occidente del Meridiano 82 de Greenwich...".

"72. El 5 de marzo de 1930, antes de la ratificación de Nicaragua del Tratado de 1928, el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua compareció ante el Senado nicaragüense para apoyar la ratificación de este Tratado y observó que, de acuerdo con el gobierno de Colombia, someter nuevamente el Tratado al Congreso colombiano no era necesario para efectos de "la aclaración que demarcaba la línea divisoria". El Ministro agregó que el lenguaje referido al meridiano que se iba a incluir en el Acta de Canje de Ratificaciones "no reforma el Tratado, pues, sólo tenía por objeto señalar un límite entre los archipiélagos que habían sido motivo de la disputa y que ya el gobierno colombiano había aceptado esta aclaración según lo había manifestado por medio de su Ministro Plenipotenciario".

[...]

"105. La Corte pasa a abordar la cuestión de si el Tratado de 1928 y el Acta de Canje de 1930 resolvieron la cuestión de la delimitación marítima entre las Partes en el sentido del Artículo VI del Pacto de Bogotá. Como se observa la Corte confirmó que el Tratado suscrito el 24 de marzo de 1928, no tuvo el propósito de establecer límites sino que se trató de un instrumento de reconocimiento de territorios, es decir, de carácter netamente territorial."

[...]

"115. La Corte considera que, contrario a los argumentos de Colombia, los términos del Acta, en su sentido corriente y ordinario, no pueden ser interpretados como

que efectuasen una delimitación del límite marítimo entre Colombia y Nicaragua. Ese lenguaje es más consistente con el argumento de que la disposición en el Acta tenía el propósito de fijar el límite occidental del Archipiélago de San Andrés en el Meridiano 82°.

116. En el criterio de la Corte, un cuidadoso examen de las discusiones previas a la ratificación del Tratado de 1928 por y entre las Partes, confirma que ninguna de las Partes asumió en ese momento que el Tratado y el Acta estaban llamados a efectuar una delimitación general de los espacios marítimos entre Colombia y Nicaragua (ver párrafos 70 a 72 anteriores). Debe observarse aquí, que Colombia no juzgó necesario reenviar el Tratado de 1928 a su Congreso para la consideración de la disposición incluida en el Acta de Canje de 1930 porque los representantes diplomáticos de Colombia asumieron que la referencia al Meridiano 82° en el Acta equivalía a una interpretación del párrafo primero del Artículo I del Tratado y por lo tanto no había cambiado la esencia del mismo. Puede añadirse que el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, en su comparecencia ante el Senado nicaragüense, aseguró a ese cuerpo legislativo que la referencia al meridiano 82° "no reforma el Tratado, pues, sólo tenía por objeto señalar un límite entre los archipiélagos que habían sido [el] motivo de la disputa"

117. Contrario a la afirmación de Colombia, la Corte no considera significativo que el preámbulo del Tratado, las Partes expresan

su deseo de poner fin al "litigio territorial entre ellas pendiente" (énfasis añadido) en tanto que en el Acta se refieren "a la cuestión pendiente entre ambas Repúblicas" (énfasis añadido). En el criterio de la Corte, la diferencia entre el lenguaje del Tratado y el del Acta no puede ser leída de manera que hubiese transformado el carácter territorial de un Tratado en uno que también estuviese llamado a efectuar una delimitación general de los espacios marítimos entre los dos Estados. Esta conclusión es evidenciada por el texto completo de la mencionada frase en el Acta, en la que las Partes señalan que el Tratado de 1928 fue celebrado "para poner término a la cuestión pendiente entre ambas Repúblicas, sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y la Mosquitia nicaragüense". En otras palabras, la "cuestión" a que se refiere el Acta está relacionada con la Costa Mosquitia junto con el Archipiélago de San Andrés; no se refiere, ni por implicación siquiera, a una delimitación marítima.

118. La Corte no comparte el criterio de Colombia de que sus mapas, los cuales datan desde 1930, que supuestamente muestran el Meridiano 82° como el límite que divide los espacios marítimos entre Nicaragua y Colombia, demuestran que ambas Partes creían que el Tratado y el Acta había efectuado una delimitación general de su límite marítimo. Un examen de estos mapas indica que las líneas divisorias en ellas están dibujadas de tal forma que lo largo del Meridiano 82° entre el Archipiélago de San Andrés y Nicaragua que podrían ser leídas

bien sea como identificando una delimitación marítima general entre los dos Estados, o sólo como un límite entre los Archipiélagos. Dado el carácter ambiguo de las líneas divisorias y el hecho de que estos mapas no contienen una leyenda explicativa, no pueden ser considerados como prueba de que tanto Colombia como Nicaragua creían que el Tratado y el Acta habían efectuado una delimitación general de sus espacios marítimos. La omisión por parte de Nicaragua de protestar contra estos mapas no implica, por ende, una aceptación del meridiano 82° como límite marítimo.

119. Finalmente, con respecto al argumento nicaragüense de que las negociaciones entre los dos Estados en 1977, 1995 y 2001 trataron el asunto de la delimitación de sus respectivos espacios marítimos, la Corte concluye que el material presentado a ella por las Partes sobre este tema no es concluyente y no le permite evaluar la significación de las reuniones sostenidas en 1977, 1995 y 2001 para la cuestión de si las Partes consideraban que el Tratado de 1928 y el Acta de Canje de 1930 habían efectuado una delimitación marítima entre ellas.

120. En consecuencia, tras examinar los argumentos presentados por las Partes y el material que le ha sido allegado, la Corte concluye que el Tratado de 1928 y el Acta de Canje de 1930 no efectuaron una delimitación general del límite marítimo entre Colombia y Nicaragua. No es necesario, por ende, que la Corte considere los argumentos de las

Partes acerca del efecto sobre esta cuestión, de los cambios en el Derecho del Mar desde 1930. Dado que la controversia concerniente a la delimitación marítima no ha sido resuelta por el Tratado de 1928 y el Acta de Canje de 1930 en el sentido del Artículo VI del Pacto de Bogotá, la Corte posee competencia bajo el Artículo XXXI del Pacto. Por lo tanto, la Corte no puede aceptar la primera excepción preliminar de Colombia en cuanto concierne a la competencia de la Corte en relación con la cuestión de la delimitación marítima entre las Partes."

Así, la Corte se declaró con competencia para determinar la línea de delimitación marítima entre los dos países.

La Corte confirmó que el Meridiano 82 nunca fue límite marítimo sino resultado de una interpretación de buena fe de Colombia realizada en 1969, la cual fue rechazada por Nicaragua desde ese mismo año.

El Presidente Alfonso López Michelsen, entre otros, sostuvo que el Meridiano 82 no era límite marítimo y que se debería negociar con Nicaragua una delimitación.

Algunos intentaron acercamientos pero Nicaragua exigía, sin derecho ni fundamento, el paquete completo, esto es la nulidad del Tratado y las islas y cayos del Archipiélago de San Andrés.

Después de tener claridad sobre este fundamental aspecto, se analizará la frontera marítima que estableció la Corte y sus inconsistencias.

Apreciación general sobre la delimitación marítima

La Corte como órgano judicial principal de las Naciones Unidas debe fallar en Derecho. Sin embargo, en nuestro caso, la Corte en el momento de ajustar la línea media se apartó del Derecho y de su misma jurisprudencia para aplicar excesivos criterios equitativos con el supuesto fin de remediar el efecto desproporcionado derivado de la longitud de las costas de las Partes, y el efecto de bloqueo de la proyección de la costa nicaragüense por parte de las islas colombianas. De esta manera, la Corte terminó rediseñando la geografía y el entorno geopolítico en el área, contraviniendo lo que ha reiterado en su jurisprudencia en el sentido que la Corte no puede rediseñarla.

Teniendo en cuenta la diferencia sustancial entre la longitud de la costa de Nicaragua, 531 Km frente a los 65 Km del frente costero del Archipiélago, y la evidente desproporcionalidad, era de esperar, de acuerdo con el Derecho Consuetudinario del Mar y la jurisprudencia de la CIJ, un ajuste -pero razonable- de la línea media.

En efecto, la disparidad de la longitud de las costas era similar a la disparidad en el caso de Jan Mayen y en el de Libia - Malta. Sin embargo, en esos casos en el momento de ajustar la línea, lo que hizo la Corte fue desplazarla moderadamente: en Libia - Malta, movió la línea 18 minutos hacia el norte en dirección a Malta para tener en cuenta la mayor longitud de las costas libias; en Jan Mayen, la desplazó hacia el oriente, 1/3 más hacia Jan Mayen, que el trazado provisional, para tener en consideración la mayor longitud de las costas de Groenlandia.

En el presente Fallo, la Corte no solamente ajustó la línea desplazándola casi hasta el borde del mar territorial de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -aun cuando la misma Corte había reconocido que generaban áreas en todas las direcciones- sino que en el norte y en el sur, construyó dos paralelos en dirección al oriente y enclavó a Quitasueño y Serrana. De esta manera, la Corte no solo desconoció su propia jurisprudencia sino las consideraciones que venía de hacer en párrafos anteriores del mismo Fallo.

Irónicamente, donde la CIJ sí se ajustó a la jurisprudencia, fue en desestimar la conducta de las Partes (en este caso en relación con el Meridiano 82), el acceso a los recursos naturales, la seguridad y el medio ambiente como circunstancias a tener en cuenta en la delimitación. En efecto, la Corte no le ha dado peso a estas circunstancias en los distintos casos de delimitación que ha considerado. Sin embargo, Colombia las alegó porque en nuestro caso, en particular, sí eran pertinentes. A lo largo de los escritos le expuso a la Corte que los habitantes del Archipiélago han derivado su sustento de la pesca ancestral en las aguas del Archipiélago. Igualmente, se le demostró la importancia de la seguridad en el área, la interdicción marítima en la lucha contra el narcotráfico que ha pretendido convertir el Caribe en su ruta principal, y también la importancia de la seguridad en la navegación. En las audiencias se le enfatizó en que el Archipiélago es una de las reservas de biosfera más grandes del mundo y que constituye un área marítima protegida que esta interconectada y que la preservación de un área depende de las otras.

El enclave de Quitasueño y Serrana

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, sólo se habían enclavado islas que se encontraban muy cercanas a la costa continental del otro Estado, entre 3 y 18 millas de distancia. Esto es comprensible ya que no sería equitativo negar la proyección marítima de la costa continental de un Estado por favorecer la de una isla de otro Estado ubicada muy cerca de dicha costa. En esos casos si era evidente un efecto de bloqueo, de corte de la proyección marítima del Estado ribereño.

En nuestro caso, Quitasueño y Serrana se encuentran a más de 100 millas de la Costa de Nicaragua, es decir que era una circunstancia geográfica muy distinta a los precedentes de enclave de la CIJ. Quitasueño como roca tenía derecho a las 12 millas que la CIJ le otorgó, pero Serrana es una isla que tiene derecho a las 200 millas de plataforma continental y ZEE. Además los dos cayos forman parte de un Archipiélago histórico que constituye una unidad que no se podía fracturar de acuerdo con la misma Convención del Mar de 1982.

Asimismo resulta incomprensible cómo la CIJ expresamente manifiesta que no va a entrar a determinar si Serrana es una isla con todas las atribuciones o solo una roca en el sentido del artículo 121 (3) de la Convemar, y sin embargo, le confiere sólo 12 millas y determina un enclave sin siquiera definir su naturaleza y configuración geográfica.

En contraste con lo dicho para Serrana, la Corte ubica puntos de

base en varias formaciones frente a la costa de Nicaragua, Edinburgh Reef, Muerto Cay, y Roca Tyra, siendo estas formaciones menores comparadas con Serrana (párrafo 284).

Los dos cayos son parte del Archipiélago de San Andrés considerado históricamente como tal, la Corte no podía fracturarlo mediante este enclave, pero los jueces ignoraron esa realidad adoptando un enclave contrario al derecho y a su propia jurisprudencia.

Igualmente, se contradice con sus propias consideraciones, párrafo 230, según las cuales "... confinar a Colombia a una sucesión de enclaves trazados alrededor de cada una de sus islas, como lo propone Nicaragua, desconocería ese segundo requisito (una solución en la que ninguna de las partes se vea bloqueada de la totalidad de ninguna de las áreas hacia las que sus costas proyectan" (Parr. 2.29). Incluso si a cada isla hubiese de dársele un enclave de 12 millas náuticas, y no de 3 millas náuticas como lo sugiere Nicaragua, el efecto sería bloquear a Colombia de las áreas sustanciales al oriente de las islas principales, donde esas islas generan un derecho potencial a plataforma continental y Zona Económica Exclusiva (ZEE).

Adicionalmente, la propuesta nicaragüense produciría un patrón desordenado de varios enclaves colombianos distintos dentro de un espacio marítimo que de otra forma pertenecería a Nicaragua con consecuencias desafortunadas para el manejo ordenado de los recursos marítimos, el patrullaje y el orden público de los océanos en general; todos los cuales serían mejor atendidos por una división más simple y más coherente del área relevante."

frente a la
burgh Reef,
ndo estas
mparadas

parte del
lrés con-
mo tal, la
mediante
ignoraron
n enclave
su propia

con sus
párrafo
onfinar a
enclaves
una de
Nicaragua,
requisito
una de las
totalidad
a las que
(2.29).
de dársele
cas, y no
sugiere
bloquear
tanciales
ncipales,
derecho
nental y
EE).

esta ni-
patrón
enclaves
ntro de
de otra
Nicaragua
tunadas
de los
ullaje y
anos en
n mejor
simple
ante."



Foto: Diana Kecan. Cayo Bolívar, Colombia

Pero lo que la Corte hizo al enclavar a Quitasueño y a Serrana, fue precisamente generar unas consecuencias desafortunadas para el manejo ordenado de los recursos marítimos, el patrullaje y el orden público de los océanos en general; todos los cuales serían mejor atendidos por una división más simple y más coherente del área relevante.

Más aún, en el párrafo 180, la Corte confirma que la totalidad del área relevante cae dentro de las 200 millas de una o más de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo tanto, concluye que no es necesario determinar el estatus preciso de las islas pequeñas dado que cualquier derecho potencial a espacios marítimos que pudieran generar dentro del área relevante fuera del mar territorial, se superpondría por completo con el mismo derecho a plataforma continental y ZEE generado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, no solo recorta la proyección marítima de las

islas principales, sino que, enclava a Quitasueño y a Serrana confiriéndoles sólo las 12 millas de mar territorial.

Esta decisión resulta contradictoria a la luz de las consideraciones anteriores y de la misma jurisprudencia de la Corte.

Los paralelos y el recorte de las atribuciones marítimas de San Andrés y Providencia

Resulta sorprendente que la Corte, por el método de la línea media y al momento de realizar el supuesto ajuste de la misma -como lo contempla su jurisprudencia-, trazara unos paralelos que recortan la proyección de la ZEE y de la Plataforma Continental de islas tan importantes como San Andrés y Providencia.

En el fallo la misma Corte reconoce que tienen esos derechos y sin embargo, se los niega al norte, noreste y al sur y sureste. San Andrés es una isla

con cerca de 70,000 habitantes con unas instituciones y una economía galopante. No tiene explicación jurídica que le haya negado sus espacios marítimos de esa manera.

En el párrafo 168, la Corte subraya el acuerdo de las Partes sobre el hecho de que San Andrés, Providencia y Santa Catalina tienen derecho a mar territorial, ZEE y plataforma continental que, en principio, se extiende a 200 millas náuticas en todas las direcciones. Sin embargo, cuando habla de la superposición de las áreas entre Nicaragua y Colombia, dice que la misma será hacia el oriente y el occidente, obviando la proyección al norte y al sur, como terminó sucediendo en la delimitación.

Además, al hacer el cálculo de las costas relevantes, la Corte aceptó que los frentes costeros de las islas colombianas, grandes y pequeñas, debían ser tenidos en cuenta en todas las direcciones (párrafo 151). No obstante, esto no se ve reflejado en la delimitación realizada.

Tratados con terceros Estados celebrados en el área

Otra inconsistencia protuberante es que no tuvo en cuenta para la delimitación los Tratados celebrados en el área con Terceros Estados. La Corte, que a lo largo de su existencia ha pregonado no afectar los derechos de terceros y ser respetuosa de los Tratados, en la sentencia afectó los Tratados con Honduras, Panamá y Costa Rica, generando una situación de inestabilidad en la región que dista mucho del propósito de asegurar la paz y seguridad internacionales que le corresponde a la CIJ como órgano de Naciones Unidas.

Cuando la Corte habla del área marítima relevante, reconoce que hay intereses involucrados de terceros Estados al norte y al sur (párrafo 160). Sin embargo, al momento de trazar los paralelos al norte y al sur que componen la delimitación, obvia este factor.

Al respecto, es muy dicente la declaración del Juez *ad hoc* Jean Pierre Cot, en la cual manifiesta que la perspectiva estrictamente bilateral del litigio que le dio la Corte conduce a resultados lamentables, por cuanto la Corte ignoró las características globales de la región y sus consecuencias jurídicas, y particularmente la necesidad de una gestión común por los Estados de este espacio frágil. Señala que: "el fallo de la Corte, infortunadamente, echa abajo este marco regional y vuelve a diseñar la geografía política del Caribe occidental."

Igualmente, en relación con los Tratados suscritos por Colombia con terceros Estados, resalta que la decisión de la Corte conlleva a la inaplicabilidad de estos acuerdos ya que ninguna de sus disposiciones, particularmente las disposiciones relativas a la delimitación de los espacios marítimos, pueden vincular a Nicaragua en sus relaciones con los terceros Estados. Y, recíprocamente, ninguno de estos terceros Estados está vinculado por estas disposiciones en sus relaciones con Nicaragua. A Ninguno de estos Estados se le podría oponer, en sus demandas de delimitación marítima, un acuerdo que se había establecido a partir de circunstancias políticas y geográficas distintas y en particular a partir de líneas de base diferentes (las acordadas con Colombia).

Algunos aspectos prácticos en relación con la sentencia

- Colombia ejerce soberanía en las 12 millas de mar territorial de cada isla y cayo del Archipiélago. Igualmente Colombia tiene derechos soberanos y jurisdicción para explorar y explotar recursos vivos y no vivos en la ZEE y la Plataforma Continental reconocidos al Archipiélago. Igualmente Colombia continúa con sus derechos económicos en la Zona de Régimen Común con Jamaica.

- En las aguas asignadas a Nicaragua, existe libertad de navegación para los buques y embarcaciones colombianas. No se requiere permiso de Nicaragua para navegar o circular por las mismas. Los isleños pueden transitar libremente para

llegar a Quitasueño o Serrana. Los recursos de pesca están dentro de las 12 millas de estos dos cayos así que pueden seguir con sus faenas en esa área. No hay impedimento para la navegación entre estos cayos y San Andrés o Providencia.

- También en las áreas conferidas a Nicaragua, salvo el mar territorial de su costa e islas, existe libertad de sobrevuelo, de tendidos de cables submarinos y oleoductos. El artículo 58(1) de la Convemar, que constituye derecho consuetudinario, establece los derechos y deberes de otros Estados en la ZEE, así:

"1. En la ZEE, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención, de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos a que se refiere el artículo 87, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención".

- Esto es aplicable también para los buques de la Armada Nacional de Colombia que naveguen en aguas de la ZEE de Nicaragua. Igualmente pueden realizar operaciones navales siempre que no se viole el artículo 3(4) de la Carta de Naciones Unidas.

- Es de recordar que los buques de Estado, y en particular los de guerra gozan de inmunidad de acuerdo con el Derecho Internacional. En efecto el Artículo 95 de la Convemar señala que los buques de guerra en la alta

mar gozan de completa inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier Estado que no sea el de su pabellón, esto se aplica también a la ZEE.

- Se debe tener en cuenta que el artículo 58 (3) de la misma Convención establece que los Estados tendrán debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño y cumplirán las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas del Derecho Internacional, en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte. Es decir, el Estado ribereño no puede adoptar regulaciones o medidas que violen estas libertades.

- De conformidad con el artículo 87 (2) de la misma Convención, aplicable a la ZEE, estas libertades deben ser ejercidas por todos los Estados teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad en alta mar, así como los derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la Zona.

Consideraciones finales

La sentencia proferida por la Corte Internacional de Justicia adolece de inconsistencias que incidieron en la línea de delimitación trazada por la Corte, la cual fracturó el Archipiélago, recortó parte de la proyección marítima de las islas principales hacia el norte y sur y desconoció los tratados celebrados con terceros Estados en el área. No obstante, también confirmó la soberanía de Colombia sobre todas

y cada una de las islas y cayos del Archipiélago; y a pesar de las áreas asignadas a Nicaragua, Colombia sigue teniendo el área marítima más importante en todo el Caribe Occidental.

La defensa de los intereses nacionales ante la Corte Internacional de Justicia ha sido el producto de una política de Estado, gracias al amplio consenso nacional logrado sobre este tema. En efecto, la estrategia jurídica para la defensa de Colombia ha sido objeto, a lo largo del proceso, de consultas con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, los Ex presidentes y los Ex cancilleres de la República, el Congreso Nacional, las Altas Cortes, líderes políticos, personalidades y las autoridades de San Andrés y Providencia, mandatarios regionales, representantes de gremios, universidades de todo el país, medios de comunicación y organismos de control, entre otros.

Equivocadamente, a nivel nacional se centra la discusión en buscar responsables. Los Presidentes y Cancilleres obraron con la responsabilidad que les exigía la patria. Al Presidente Juan Manuel Santos y a la Ministra María Ángela Holguín les correspondió la etapa final, recibir la sentencia. Lo han hecho con valentía y compromiso patrio.

La defensa fue la mejor jurídicamente posible dentro de la realidad geográfica y jurídica del caso. La opinión desconoce el arduo trabajo que realizaron muchas personas durante años; desde las primeras labores de búsqueda de pruebas documentales en archivos del Ministerio y de otras entidades en la década de los noventa, hasta la

consolidación de la defensa jurídica a partir del 2001, cuando Nicaragua presentó la demanda.

El retiro de la competencia de la Corte, esto es de la Declaración de 1937 y del Pacto de Bogotá incluso desde 1969, cuando Nicaragua rechazó el Meridiano 82 como límite marítimo, es algo que se deberá analizar sin apasionamientos y con objetividad; teniendo en cuenta el contexto histórico y político en cada periodo presidencial.

Los Jueces de la Corte se apartaron de su propia jurisprudencia para -subjetivamente- privilegiar las consideraciones equitativas y el contexto geográfico. En lugar de un desgaste nacional en la búsqueda de presuntos responsables, lo que debe existir es unidad nacional para defender las importantes áreas marítimas de Colombia en el Caribe occidental que aún se preservan y para agotar todas las herramientas que el Derecho Internacional proporcione en relación con la sentencia de la CIJ del 19 de noviembre de 2012.

ORBIS

Diferendo territorial y marítimo entre Colombia y Nicaragua*

Por Ricardo Abello Galvis**

*** Profesor Principal de Derecho Internacional Público de Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Bogotá - Colombia); Abogado de la misma universidad; Profesor de la Academia Diplomática de San Carlos M/Phil en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra IUHEI (Suiza); Estudiante del Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; Director del Anuario Colombiano de Derecho Internacional - ACDI; Ex-Presidente de la Academia Colombiana de Derecho Internacional - ACCOLDI; ricardo.abello@urosario.edu.co*

Mucho se ha discutido en lo relativo al fallo de la Corte Internacional de Justicia (en lo sucesivo, la "CIJ" o "Corte") que despertó a los colombianos de la inercia existente hacia el archipiélago de San Andrés. Las críticas a la decisión y a la actuación colombiana han ido en diferentes sentidos, muchas de ellas como consecuencia de la dificultad que tiene admitir la pérdida de lo que siempre habíamos considerado nuestro.

La historia del caso la dividiría en tres partes: la primera de ellas entre 1980 y diciembre del año 2000, es decir desde el momento en el que el gobierno nicaragüense declara unilateralmente la nulidad del tratado Esguerra-Bárceñas y un año antes de la presentación de la demanda ante la Corte; la segunda, entre el 5 de diciembre de 2001 y el 13 de diciembre de 2007, momento en el que Colombia retira su declaración de aceptación de la competencia de la Corte y Nicaragua presenta la demanda (6 de diciembre), hasta el día de la lectura de la decisión de la Corte relativa a las excepciones preliminares; y, la tercera parte entre el 13 de diciembre de 2007 y el 19 de noviembre de 2012.

El presente artículo se centrará en esta tercera fase que es en la que se desarrolla el fondo del asunto. Sin embargo, se hará referencia, a modo de introducción, a la decisión del 13 de diciembre de 2007 relativa a las excepciones preliminares para la cabal comprensión de la decisión del 19 de noviembre de 2012.

** Las opiniones que se presentan en el presente artículo no comprometen en nada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, se trata de opiniones presentadas en mi calidad de Profesor de Carrera Académica de la Universidad del Rosario que es una entidad privada y sin vínculo alguno con el Ministerio.*

De acuerdo con lo anterior, la CIJ determinó en el año 2007 varios aspectos que son el punto de partida de la decisión sobre el fondo. En este sentido, se resaltan los siguientes:

1. La CIJ determinó que el tratado Esguerra – Bárcenas estaba vigente en 1948¹, razón por la que era aplicable el artículo VI del Pacto de Bogotá y, en consecuencia, lo regulado en el tratado de 1928 quedaba, en principio, excluido del proceso².

En este sentido la Corte estableció que las islas, islotes y cayos quedaban por fuera del proceso, por lo cual en su fallo determinó que San Andrés, Providencia y Santa Catalina eran de soberanía colombiana. Quedó faltando la exclusión de las demás islas, islotes y cayos porque el tratado no menciona en forma expresa los nombres, motivo por el que su identificación debió hacerse en el fondo del asunto³.

Así mismo, lo relativo a Roncador, Quitasueño y Serrana debía analizarse en el fondo del asunto en mención ya que de forma expresa fueron excluidos del tratado Esguerra – Bárcenas, por encontrarse en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América. Una lectura lógica de este punto muestra de forma clara que Nicaragua no consideraba estos espacios como propios. Sin embargo decidió reivindicarlos en el proceso⁴.

2. Un segundo punto al que debo hacer referencia en esta introducción es que para la Corte el Tratado Esguerra – Bárcenas es un tratado en materia territorial y no marítima. Lo anterior denota que el Acta de Canje de 1930 no desterritorializó el tratado como lo invocó Colombia en el proceso sobre excepciones preliminares.

Esta es tal vez la parte más compleja de dicha decisión en la medida en que la Corte determinó que no existía una delimitación marítima entre Colombia y Nicaragua. Es decir, que el meridiano 82 no era la frontera marítima⁵.

A modo de conclusión de los dos puntos anteriores, puede afirmarse que la Corte determinó que no era competente para conocer del Tratado Esguerra – Bárcenas con relación a las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Esto, que a primera vista podría ser considerado como un triunfo de Colombia, en realidad no lo era por cuanto la Corte debía identificar las demás islas, islotes y cayos a los que hace referencia el tratado. Por otro lado, la Corte se ciñó de forma estricta al tenor literal del acuerdo y en consecuencia asumió la competencia para entrar a hacer la delimitación territorial entre los dos Estados teniendo en cuenta que se trataba de un instrumento en materia territorial y no marítima.

Fondo del Asunto (2008-2012)

Con los antecedentes arriba señalados, el equipo jurídico de Colombia hizo una nueva propuesta de delimitación abandonando definitivamente el icónico Meridiano 82. En este sentido, la propuesta partía de una rigurosa equidistancia entre diferentes espacios territoriales nicaragüenses y colombianos para trazar una línea que empezaba en la parte norte al este del meridiano 82 y terminaba en la parte sur al oeste de dicho meridiano. Se trataba de un trazado en el que se aplicaron de forma estricta diferentes normas de delimitación marítima.

Con esta propuesta Colombia entraba “perdiendo” espacios marítimos al norte pero se preservaban, de una forma lógica, todos los espacios territoriales. Es decir todas las islas, islotes y cayos que seguían en el proceso; además, se estaba invocando soberanía sobre espacios marítimos al oeste del meridiano 82, en el sur hasta encontrarse con la frontera marítima con Costa Rica⁶. Con la claridad de la pretensión anterior, llegamos a la fecha fijada por la Corte para la lectura del fallo. El juez Peter Tomka, presidente de la CIJ, inició la lectura a las 9 a.m., hora de Colombia; en este momento ni el más pesimista de los colombianos se imaginaba el alcance de la decisión con las graves consecuencias para el país que ésta acarrearía.

La decisión tiene cuatro grandes partes, a saber: la primera, en lo

1 - Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), excepciones preliminares, C.I.J. Recueil 2007, pg. 859, párr. 82. Anuario Colombiano de Derecho Internacional - ACDI, Vol. 1, 2008, pg. 205-262; así mismo en la pg. Web: www.anuariocdi.org

2 - *Idem*, pg. 861, párr. 90.

3 - *Idem*, pg. 863, párr. 97.

4 - *Idem*, pg. 865, párr. 104.

5 - *Idem*, pg. 869, párr. 120.

6 - Tratado Fernández - Facio de delimitación marítima de 1977 (Colombia - Costa Rica). Este tratado no ha sido ratificado aun por el Gobierno Costarricense.

relativo a la soberanía sobre cada uno de los siete espacios terrestres ubicados al este del meridiano 82; la segunda, sobre la delimitación de la Plataforma Continental extendida; la tercera, acerca de la delimitación de la frontera entre los dos Estados; y, la cuarta, respecto de la determinación de dejar a Quitasueño y Serrana como enclaves. A continuación se analizará cada una de ellas.

1) Soberanía sobre cada uno de los siete espacios terrestres ubicados al este del meridiano 82

En relación con la soberanía sobre los espacios terrestres, la Corte empezó explicando la geografía de cada uno de estos siete espacios que aun se encontraban en disputa. En este sentido, la Corte analiza la ubicación y características geográficas así como la extensión de los cayos de Albuquerque, Este-Sur-Este, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajo Nuevo⁷ con el fin de determinar si se trataba de islas, es decir que se encuentran sobre el nivel del mar y pudieran ser susceptibles de apropiación⁸. Esto debía hacerse para poder determinar sobre cuál de los dos Estados en el litigio debía recaer la soberanía; en sentido contrario, para saber con exactitud cuál de estos espacios no era susceptible de ser reivindicado

al no encontrarse sobre el nivel del mar y, en consecuencia, no poder ser considerado como una isla. Para estos efectos, la Corte analizó el artículo 121 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – CNUDM y el caso *Qatar / Bahrein*⁹.

Respecto a los diferentes espacios, la única duda sobre la susceptibilidad de ser apropiada recaía sobre Quitasueño, ya que para Nicaragua todas y cada una de las elevaciones de bajamar que conforman este banco se encuentran siempre bajo el nivel del mar, mientras que para Colombia sí hay elevaciones de bajamar que se encuentran sobre el nivel del mar¹⁰.

La Corte determinó que era claro que una de esas elevaciones de bajamar, la denominada QS 32, sí quedaba sobre el nivel del mar en pleamar. En consecuencia se trataba de una isla y por esta razón era susceptible de apropiación¹¹.

Con lo anterior ya claramente definido, la Corte entró a determinar cuáles de esos espacios terrestres eran parte del Archipiélago de San Andrés de acuerdo con lo señalado en el Tratado Esguerra – Bárcenas de 1928, teniendo en cuenta que la soberanía de todas las islas, islotes y cayos que conforman dicho Archipiélago recae en Colombia de acuerdo con el artículo 1 de dicho tratado.

La Corte analiza el tratado Esguerra Bárcenas de 1928, el *uti possidetis juris* y las efectividades (determinando fecha crítica y el análisis de las mismas) el eventual reconocimiento de Nicaragua de los títulos de Colombia y la posición adoptada por los terceros Estados y el valor probatorio de los mapas. Analizado todo lo anterior, la Corte determinó, no podía ser de otra forma, que la soberanía sobre los siete espacios terrestres era de Colombia¹².

Hasta este momento las noticias eran buenas para Colombia. Sin embargo, recordando la lectura de decisiones como la relativa a Soberanía sobre Pedra Branca / Pulau Batu Puteh, Middle Rocks y South Ledge (Malasia / Singapur)¹³, o la relativa a la Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania c. Ucrania) y la Aplicabilidad de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Georgia c. Federación Rusa) cuando la primera parte de la sentencia va de forma clara a favor de uno de los Estados, la segunda parte se va en sentido contrario. Efectivamente, esto fue lo que pasó!

2) Delimitación de la Plataforma Continental extendida

Este punto es bastante polémico toda vez que Nicaragua reivindicaba u

7 - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit., pg. 17 y 18, párr. 24.

8 - El artículo 121 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – CNUDM, sostiene que: "Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar (...). Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental".

9 - *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein (Qatar c. Bahrein)*, fondo, C.I.J. Recueil 2001, pg. 40.

10 - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit, pg. 19, párr. 28.

11 - *idem*, pg. 22, párr. 37.

12 - *idem*, pg. 39, párr. 103.

13 - *Soberanía sobre Pedra Branca / Pulau Batu Puteh, Middle Rocks y South Ledge (Malasia / Singapur)*, fondo, C.I.J. Reports 2008, p. 12. La traducción al Español de esta sentencia puede ser consultada en: *Anuario Colombiano de Derecho Internacional – ACDI*, Vol. 2, 2009, pg. 175-291; así mismo en la pg. Web: www.anuariocdi.org

14 - *Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania c. Ucrania)*, fondo, C.I.J. Recueil 2009, pg. 61.

15 - *Aplicabilidad de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Georgia c. Federación Rusa)*, excepciones preliminares, C.I.J. Sentencia del 1 de abril de 2011.

derecho a una Plataforma Continental extendida, es decir más allá de las 200 millas náuticas. Este concepto está regulado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, la "CNUDM") en su artículo 76.

En la medida en que Colombia no ha ratificado este tratado, la Corte debió aclarar que el numeral 1 del artículo 76 es una norma consuetudinaria¹⁶. Es decir, que hay un elemento material y una *opinio juris* y, en este sentido, se trata de una fuente del derecho internacional¹⁷ que le es aplicable a los Estados independientemente de que hayan ratificado o no el tratado en el que se encuentre consagrada esa regulación.

En cuanto a los demás numerales del artículo 76 la Corte no se pronunció sobre el carácter consuetudinario de estas normas relativas al alcance y delimitación de la Plataforma Continental en los casos en los que el Margen Continental se encuentra más allá de las 200 millas náuticas¹⁸.

Así mismo, la Corte sostuvo que Nicaragua solo había presentado "informes preliminares" a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y, además, que Nicaragua no aportó las pruebas necesarias para demostrar que el margen continental se extendía lo suficientemente lejos para que haya una superposición de plataformas continentales. La

Corte determinó que no estaba en posición de delimitar las porciones de plataforma que le correspondieran a cada Estado¹⁹.

Al respecto, se considera que un eventual proceso judicial por parte de Nicaragua en el que este país pretenda reivindicar una Plataforma Continental extendida no tiene viabilidad alguna, toda vez que, dadas las características del Mar Caribe, un tribunal no va a realizar esa delimitación, ya que es la Comisión de Límites de la Plataforma Continental la entidad encargada de hacerlo de acuerdo con lo establecido en la CNUDM. Obviamente solo los Estados que son parte de este tratado pueden hacerlo. Además, la Convención establece en el párrafo 8 del artículo 76 que debe haber una representación geográfica equitativa. Así mismo, la Corte recuerda en la decisión que el Preámbulo de la Convención señala que "los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto"²⁰.

En este sentido, otorgarle semejante derecho a Nicaragua no solo alteraría completamente este principio en el Caribe sino que hacerlo en una decisión que solamente tiene efectos *inter partes*²¹ conllevaría a que se generaran inequidades con terceros Estados de la región.

En consecuencia este punto no será resuelto ante un tribunal sino ante la

Comisión de Límites de la Plataforma Continental.

3) Trazado de la delimitación marítima

La Corte empieza señalando que las partes en el litigio están de acuerdo en que el derecho aplicable es el derecho consuetudinario toda vez que Colombia no es parte de la CNUDM. Nuevamente la Corte hace referencia al numeral 1, literal b del artículo 38 del Estatuto de la Corte²² al señalar que los artículos 74, 83 y 121 de la CNUDM son costumbre internacional²³ como ya lo había señalado en el caso de *Qatar c. Bahrein*²⁴.

Posteriormente la Corte parte del principio de equidistancia; esta era la posición que Colombia había presentado para trazar la delimitación, en la que, como ya se mencionó, el trazado de la frontera marítima empezaba en el norte al este del meridiano 82 y terminaba al sur al oeste de este meridiano. Para poder trazar la línea media provisional, la Corte debía determinar cuáles eran las costas pertinentes. Al aplicar esta teoría se empieza a caer la estructura de la defensa colombiana, ya que no tiene en cuenta los títulos históricos y afirma que "en el presente caso el principio del *uti possidetis juris* no permite determinar quien detiene la soberanía sobre las formaciones marítimas en litigio"²⁵.

16 - Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), op. cit., pg. 43, párr. 118.

17 - Ver artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

18 - Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), op. cit., pg. 43, párr. 118.

19 - *idem*, pg. 46, párr. 129.

20 - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Preámbulo; ver también: Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), op. cit., pg. 46, párr. 128.

21 - Ver artículo 59 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

22 - Ver pp. No. 17.

23 - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Preámbulo; ver también: Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), op. cit., pg. 50, párr. 139.

24 - Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein (Qatar c. Bahrein), op. cit., pg. 40

25 - Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), op. cit., pg. 28, párr. 65.

La Corte al determinar que la costa pertinente nicaragüense mide aproximadamente 531 Kms. mientras que la colombiana solo mide alrededor de 65 Kms., es decir, que la relación entre las costas pertinentes de cada Estado es de 1 a 8,2 a favor de Nicaragua²⁶, terminó generando una gran diferencia que a la postre sería la base para que le fueran adjudicados tantos espacios marítimos a Nicaragua en perjuicio de Colombia. Esto, aun teniendo en cuenta que con posterioridad en la decisión, la Corte redujo dicha relación a una de 1 a 3,44 para evitar inequidades en la división de los espacios marítimos²⁷.

La Corte trazó una línea media provisional, de acuerdo con sus propios antecedentes jurisprudenciales como en el caso relativo a la *Delimitación marítima en el Mar Negro*²⁸, que terminó ajustando, de acuerdo a las circunstancias pertinentes, en aras de obtener un resultado equitativo²⁹, tal y como ya lo había hecho en el caso de la *Frontera terrestre y marítima entre Camerún y Nigeria*³⁰, ya que en el caso nuestro se veía la diferencia existente en la relación de las costas pertinentes, es decir en la relación de 1 a 3,44 ya señalada.

Hasta este momento todo era previsible; sin embargo, empezaban nuestros problemas por cuanto la Corte ya había decidido no incluir a Quitasueño para determinar la Costa pertinente colombiana; tampoco tuvo en cuenta al Archipiélago como una unidad sino

que tomó cada isla en forma individual. Es decir, las circunstancias especiales hacían que la diferencia arriba mencionada en las proporciones de las costas pertinentes fuera muy grande. Esto conllevó a que se le otorgaran a Nicaragua alrededor de dos terceras partes de las aguas en disputa.

Posteriormente la Corte entró a determinar cuál era la zona marítima pertinente así como los derechos que generaban las diferentes formaciones marítimas, es decir, los cayos de Albuquerque, Este-Sur-Este, Roncador, Serrana, Serranilla y Bajo Nuevo. La Corte sostuvo que todos estos espacios generaban un derecho de 12 millas náuticas, rechazando la posición nicaragüense que pretendía que estas formaciones solo debían tener un derecho a 3 millas náuticas como consecuencia de su pequeño tamaño. De igual forma, sostenía que no tenían derecho a zona económica exclusiva ni a plataforma continental al tratarse "de rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia"³¹.

En lo relativo a Quitasueño, la Corte efectuó un análisis individual en la medida en que no era comparable con las demás formaciones. En efecto, la Corte sostuvo que la mayoría de las elevaciones de bajamar que se encuentran alrededor de la QS 32 se encuentran en un perímetro que no es superior a 12 millas náuticas, razón por la que pueden ser tenidas en cuenta para generar espacios marítimos co-

mo una unidad y gozar de un derecho territorial como el de cualquier isla. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 121 de la CNUDM, es decir, 12 millas náuticas³². La Corte, bajo el principio de equidad, decidió que la línea media provisional se debía modificar hacia el este, como consecuencia de la diferencia en la relación existente entre las costas pertinentes. Al revisarlas determinó que no se podía reducir el derecho que cada una de las islas generaba a las 12 millas náuticas de mar territorial.

Posteriormente llegaría la etapa de la equidad. En efecto, la Corte consideró que Nicaragua tenía un derecho de 12 millas náuticas, que solo se vería interrumpido por el derecho que Colombia tenía, a su vez, cada una de las islas colombianas ubicadas más al oeste del meridiano 82 y que, en consecuencia, se encuentran enfrentadas a la costa nicaragüense. Es decir, San Andrés, Providencia, Santa Catalina y los cayos de Albuquerque que generan un derecho de 200 millas náuticas hacia el este de las mismas³³. Este fue el argumento con el que la Corte terminó trazando dos líneas paralelas al norte y al sur de las islas mencionadas privando a Colombia la gran parte de espacios marítimos que habíamos considerado como nuestros aun desde antes de la independencia de España. Esto mismo sirvió para determinar que Quitasueño y Serranilla quedarían como enclaves siguiendo la jurisprudencia del caso de las *islas anglonormandas*³⁴.

26 - *idem*, pg. 57, párr. 153.

27 - *idem*, pg. 91, párr. 243 y ss.

28 - *Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania c. Ucrania)*, fondo, C.I.J. Recueil 2009, pg. 108, párr. 137.

29 - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit., pg. 77, párr. 205.

30 - *Frontera terrestre y marítima entre Camerún y Nigeria (Camerún c. Nigeria; Guinea Ecuatorial (interviniente))*, Fondo, C.I.J. Recueil 2002, pg. 441, párr. 288.

31 - *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar - CNUDM, artículo 121, numeral 3.*

32 - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit., pg. 69, párr. 182.

33 - *idem*, pg. 88, párr. 236.

34 - *Delimitación de la Plataforma Continental entre el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte y la República Francesa (1977)*, RSA, vol. XVIII.

4) Determinación de dejar a Quitasueño y Serrana como enclaves

La decisión de dejar los enclaves se hace patente desde el momento en que la Corte sostuvo que Quitasueño no podía ser incluido para trazar la línea media provisional ya que la QS 32 -la única formación que queda sobre el nivel del mar en pleamar- es una formación de apenas un metro cuadrado que se encuentra a 40 millas náuticas de la isla de Providencia y, en consecuencia, decidió no tenerla en cuenta³⁵. A esto se suma lo explicado en la parte final del punto anterior en el sentido de que la distancia y el tamaño debían ajustarse al principio de equidad y, por esto, al no poder ser incluidas dentro del área establecida por la Corte para trazar la línea media provisional, quedaron por fuera los cayos de Quitasueño y Serrana.

Este punto de la decisión puede ser considerado el más sensible en la medida en que la Corte generó una situación que, a futuro, será objeto de discusiones y eventuales roces con Nicaragua. Esto a pesar de que las aguas que se deben navegar para que los buques colombianos puedan llegar hasta esos cayos son zona económica exclusiva. Es decir, que se trata de aguas en las que hay libertad plena de navegación de acuerdo con lo señalado en el artículo 58 de la CNUDM y que esperamos que las autoridades nicaragüenses respeten plenamente.

Consideraciones Finales

En primer lugar, y de acuerdo con las pretensiones de Nicaragua, el resultado final pudo ser aun más grave de lo que fue si se tiene en cuenta que el país centroamericano pretendía dejar enclavadas todas las islas, islotes y cayos, incluidos San Andrés, Providencia y Santa Catalina³⁶.

En segundo lugar, es necesario resaltar el hecho de que la Corte le cerró la puerta a las pretensiones nicaragüenses relativas a una eventual indemnización por la pesca efectuada por Colombia durante todos los años que Nicaragua no pudo hacerlo. En efecto, la Corte sostuvo que al tratarse de una frontera que no había sido trazada, la porción que le sea atribuida a una de las partes "no abre el derecho a una reparación"³⁷.

Finalmente, teniendo en cuenta que se trata de una decisión inapelable y definitiva, se considera que en este momento la atención se debe centrar en los puntos que la Corte dejó pendientes. En este sentido, hay dos temas esenciales:

El primero de ellos es el relativo a las 200 millas náuticas de mar territorial. En la medida en que Nicaragua no ha trazado sus líneas de base, la Corte no pudo determinar hasta donde llegan esas 200 millas. En este sentido, Colombia debe estar alerta al método que vaya a usar Nicaragua para trazarlas y recordar el caso de *Qatar c. Bahrein* en el que la Corte

recordó que el principio general es de trazar las líneas de base en bajamar y que, en consecuencia, las líneas de base recta son una excepción que se aplica únicamente cuando la costa es demasiado accidentada³⁸.

Permitirle a Nicaragua que haga un trazado de acuerdo a este segundo mecanismo equivale a que tenga un mayor espacio de aguas interiores y, en consecuencia que las 12 millas náuticas de mar territorial se empiecen a contar a partir de una distancia mayor de la costa y, por ende, las 188 millas náuticas de zona económica exclusiva también se empiecen a contar más hacia el este, generándonos una nueva pérdida de espacios marítimos para Colombia.

En segundo lugar, y para terminar el presente texto, con relación a los pescadores artesanales, llama la atención que la Corte no haya hecho referencia a la pesca de subsistencia. Aunque este concepto fue considerado por la Corte como un derecho consuetudinario en el diferendo *Relativo a los derechos de navegación entre Costa Rica y Nicaragua* cuando afirma que "la Corte concluye que la pesca por los habitantes de la ribera costarricense del río San Juan para fines de subsistencia desde esa margen debe ser respetada por Nicaragua como derecho consuetudinario"³⁹, garantizando así los derechos de los isleños a pescar en la zona sin necesidad de entrar a determinar si se trata de espacios nicaragüenses o colombianos.

ORBIS

³⁵ - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit., pg. 75, párr. 202.

³⁶ - *Diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)*, op. cit., pg. 70, párr. 186.

³⁷ - *Idem*, pg. 93, párr. 249.

³⁸ - *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein (Qatar c. Bahrein)*, op. cit., pg. 103, párr. 212.

³⁹ - *Diferendo relativo a los derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica c. Nicaragua)*, fondo, C.I.J. Recueil 2009, pg. 266, párr. 144. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional - ACDI*, Vol. 3, 2010, pg. 195-270; así mismo en la pg. Web: www.anuarioodi.org

Entrevista a Julio Londoño Paredes

*"A country is not measured by
the size of its area on the map.
A country is truly measured
by its heritage and culture".*

*Sheik Zayed Bin Sultan Al Nanyan
Fundador de Emiratos Árabes Unidos*

Por Álvaro Alejandro Gómez Ocampo*

*Álvaro Alejandro Gómez Ocampo es Primer Secretario de Relaciones Exteriores y Máster en Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; ha sido Coordinador de Relaciones Externas de la Secretaría General de la Comunidad Andina y Director (E) de la Academia Diplomática de San Carlos, y actualmente trabaja en la Coordinación de Mecanismos de Concertación e Integración Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores.



El fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso interpuesto por Nicaragua contra Colombia relacionado con la soberanía y jurisdicción sobre el Archipiélago de San Andrés y sus aguas adyacentes, constituye sin duda alguna el caso más importante relacionado con la política exterior contemporánea en la historia nacional y será por siempre un tema obligado de estudio, particularmente para quienes trabajamos en el servicio exterior colombiano.

La Revista ORBIS quiso realizar la presente entrevista al Embajador Julio Londoño Paredes, quien en los últimos once años se desempeñó como agente de Colombia ante la CIJ y ha sido un protagonista de primer orden en el desarrollo de la política exterior colombiana desde los diferentes cargos y responsabilidades que le han sido encomendados, dentro de los que se destaca haber sido Canciller de la República durante todo el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), Jefe de la Misión de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York, ante la OEA en Washington y Embajador de Colombia en Panamá y Cuba.

Londoño Paredes ha sido un hombre entregado completamente a su pasión: las relaciones internacionales del país y el desarrollo de sus fronteras. A manera de reconocimiento a su gestión, en un encuentro realizado el 10 de enero de 2013 en su oficina de la Universidad del Rosario, durante casi tres horas de conversación tratamos de aproximarnos a su pensamiento y obra, haciendo un recorrido sobre algunos momentos importantes de su vida personal y laboral.

Deseo agradecer al Embajador Londoño por su amable colaboración y

el tiempo concedido, al igual que a la doctora Diana Carolina Kacán por todo el apoyo recibido para la realización de esta entrevista.

ORBIS: Embajador Londoño, muchas gracias por aceptar recibirnos. Empecemos por hablar de su padre; usted es hijo del General Julio Londoño Londoño, a quien se le conoce como el pionero de la geopolítica en Colombia. ¿Cómo considera que él influye en su vida?

JLP: Así es, mi padre el General Julio Londoño Londoño fue pionero de la geopolítica en Colombia y naturalmente a él le debo mi pasión por los asuntos de la política exterior, porque están muy mezclados con la geopolítica y, de otra parte, por todos los asuntos relacionados con fronteras. Inspirado en él desde muy chiquito se me generó el entusiasmo por esas cosas.

ORBIS: ¿Le gustaría contarnos como fue incursionando en esos temas?

JLP: Yo creo, y lo he dicho con alguna frecuencia, que lo más extraordinario que le puede pasar a uno en la vida, y que muy pocos lo pueden tener, es hacer lo que nos gusta, lo que nos apasiona, lo que nos emociona. La mayor parte de la gente tiene que hacer simplemente lo que le toca hacer.

En mi caso, sin pensar hacia el futuro y sin ningún propósito en particular, me dediqué a estudiar los asuntos de las fronteras nacionales. Visitaba las fronteras en periodos de vacaciones, lo que era exótico porque en esa época



Julio Londoño con su padre en un intervalo de misiones de orden público en el Huila 1960.

era muy difícil ir a esas regiones y sobre todo regresar.

ORBIS: ¿Y estos viajes los hacía solo con el propósito de ir a conocer?

JLP: No solo conocer. Para estudiar, hablar con la gente y ver esa frontera remota y abandonada. También me dediqué a estudiar toda la bibliografía que había sobre asuntos de fronteras; para ello iba a la Biblioteca Nacional o a la Biblioteca Luis Ángel Arango y buscaba en la biblioteca de mi padre.

Después de que egresé de la Escuela Militar como oficial, independientemente de mis actividades militares continué con la afición de conocer y estudiar las fronteras y temas conexos, de la misma manera en que a alguien le puede gustar coleccionar estampillas o monedas.

En el ámbito militar empecé a escribir algunos artículos sobre asuntos de fronteras o de geopolítica mezclados con política internacional, que salían en la revista de las Fuerzas Armadas o en la revista del Ejército; daba

clases en academias militares y de Teniente fui profesor de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Así me fueron conociendo como una persona que tenía esa afición.

Al mismo tiempo, en las Fuerzas Militares también me empezaron a mandar para analizar ciertos asuntos fronterizos. Los únicos que tenían algún medio para poder ir al perímetro nacional eran las Fuerzas Armadas. Era más fácil viajar al Congo que a Tarapacá en el Amazonas.

ORBIS: Embajador, siendo usted un oficial del Ejército, ¿cómo es que termina trabajando en el servicio exterior?

JLP: Yo no diría "servicio exterior" sino en la Cancillería. Resulta que un día el Presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo, fue al Ministerio de Relaciones Exteriores; él acostumbraba visitar los Ministerios a primera hora; en esa visita el Presidente convocó al Canciller, que era Germán Zea Hernández, al Secretario General del Ministerio, que era el inolvidable doctor José María Morales Suárez, y a los demás directivos del Ministerio. Con ellos constató que había un tremendo vacío en materia de fronteras y resolvió designarme para organizar una Oficina de Fronteras de la Cancillería.

La Oficina, que antes se llamaba de "Longitudes", había sido incendiada el nueve de abril de 1948 durante el Bogotazo. La oficina quedó destruida, se quemaron los mapas y los archivos existentes, y el Gobierno, en vez de reconstituir esta dependencia, consideró que

-como supuestamente todos los problemas de fronteras del país se habían solucionado- lo más fácil era acabar con ella. Ahí se veía reflejada la mentalidad nacional en ese entonces.

Cuando me designaron en la Cancillería, yo me encontraba en una zona de orden público, en un lugar en la entrada al Cañón de las Hermosas que se llama Barragán, limítrofe entre los departamentos del Valle y Tolima, de Tuluá hacia arriba. Estando por allá me ordenaron que bajara a Buga. El Comandante del Batallón Palacé me dijo que debía presentarme en el Comando del Ejército en Bogotá, ante lo cual yo le pregunté "¿qué pasó mi Coronel? ¿Qué he hecho?" y encomendándome a todos los santos viajé a la capital.

Me presenté ante el Comandante del Ejército, que era como si uno fuera a hablar con el Papa; yo estaba recién casado y no sabía qué era lo que había pasado. En conclusión, el Comandante del Ejército me dijo que parecía que me habían asignado a alguna labor en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero él tampoco sabía con exactitud los detalles.

Lo que había sucedido era que me habían designado como funcionario de la Cancillería sin tener en cuenta al mando militar, lo que me generó una serie de dificultades con algunos altos mandos de la institución.

Finalmente, el Ministerio de Defensa, con bastante reticencia, resolvió enviarme en comisión a la Cancillería. Esa doble situación me complicó muchas veces la vida.

ORBIS: ¿Y cómo era el Ministerio de Relaciones Exteriores de esa época y sus comienzos como Jefe de la Oficina de Fronteras?

JLP: El Ministerio era muy pequeño y estaba conformado en su mayoría por personas de la "alta sociedad", en especial de la sociedad bogotana. Naturalmente que era extraño, por decir lo menos, ver a un Capitán del Ejército metido en ese mundo en el que algunos, como un conocido Jefe de Protocolo, usaban siempre un clavel en el ojal. Vivían muy pendientes de las comidas, los cocteles y las condecoraciones.

En enero de 1969 me posesioné y me asignaron una pequeña oficina, localizada cerca de los antiguos garajes del Ministerio, que quedaba en donde hoy es el Palacio Presidencial. Me asignaron una secretaria y un archivador metálico. "Organice aquí la oficina esa de Fronteras, usted verá que hace", me dijeron.

Mi tarea consistió ante todo en recoger todos los estudios y trabajos que yo mismo había hecho durante muchos años sobre fronteras; al mismo tiempo, investigar en el archivo del Ministerio, hablar con funcionarios de algunas entidades del Estado, empezar a moverme por la periferia nacional. Yo había recorrido todas las fronteras del país al menos dos veces, metro por metro, a pie o en lancha, desarmado y acompañado de un sargento. En ese entonces eso se podía hacer; ahora habría que hacerlo escoltado con tres brigadas móviles del Ejército... era apasionante.

Poco a poco, en forma discreta e indirecta, desde esa pequeñísima

Ministerio de
esa época
de la

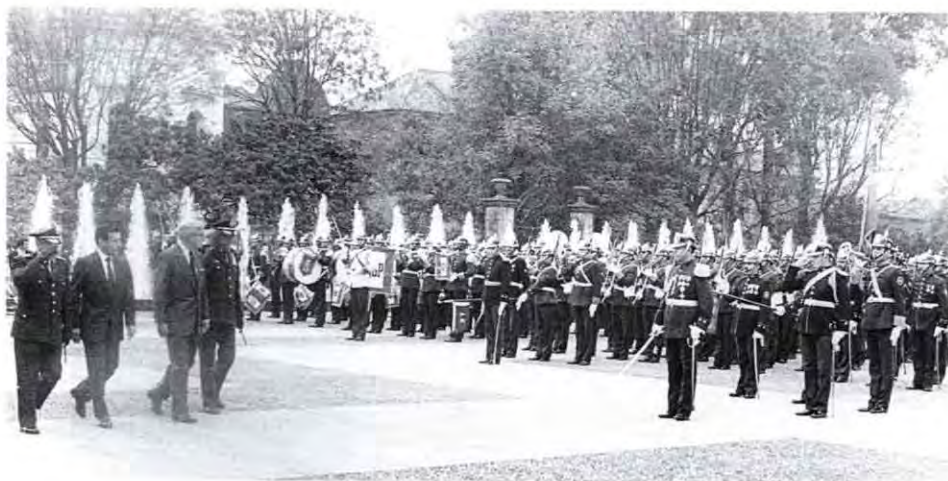
era muy
informado
onas de la
pecial de la
uralmente
decir lo
pitán del
mundo en
conocido
n siempre
vían muy
nidas, los
iones.

posesioné
pequeña
a de los
Ministerio,
hoy es el
asignaron
rchivador
la oficina
verá que

te todo
estudios
no había
os años
o tiempo,
nivo del
cionarios
Estado y
a periferia
do todas
enos dos
a pie o en
mpañado
entonces
ra habría
con tres
ito... era

iscreta e
ueñísima

Al encargarse de la Presidencia como Delegatario en 1987. Estaría 15 días como Encargado de la Presidencia a raíz de la enfermedad del Presidente Barco en Corea.



oficina, el Ministerio empezó a generar en el país algún grado de preocupación y conocimiento por la problemática de las fronteras nacionales; no simplemente de los límites, sino también de los problemas de las zonas de frontera a lado y lado de la línea divisoria.

En los recorridos por esas regiones remotas se veían situaciones sorprendentes. En el Putumayo o en el Amazonas, los abusos de ciertas comunidades religiosas y de los gamonales, la forma como se trataba a los indígenas, el abandono de policías solitarios perdidos en la selva... en fin, muchas cosas. Las áreas fronterizas estaban subsumidas en el olvido, ignoradas y desahuciadas; nadie sabía de ellas... ni le importaba saber.

El sesenta por ciento del país estaba comprendido por los antiguos Territorios Nacionales, divididos en intendencias y comisarías: en ellos se encontraban buena parte de las fronteras nacionales. Todos sus asuntos eran manejados por una oficina ubicada en el Ministerio de Gobierno, llamada "Dirección

de Territorios Nacionales" y que en la práctica era un mini botín burocrático de algunos políticos regionales y nacionales. Las otras fronteras era tan remotas y lejanas como la de los Territorios Nacionales: la frontera con Panamá en el norte del Chocó y la frontera con Ecuador en el Pacífico eran otra Colombia.

Es más, en determinados círculos del Ministerio era un poco ridículo estar pendiente de ese tema menor, cuando la preocupación era "el discurso del Ministro" en Naciones Unidas y la expectativa de algunos funcionarios de ser de los pocos "escogidos" para acompañar al Canciller a Nueva York y comprar una bonita corbata francesa o italiana.

El Ministerio de Relaciones Exteriores antes no tenía que ver con estos temas. Era muy diferente: los funcionarios de la Cancillería no salían al exterior, exceptuando casos muy contados, porque casi todo el servicio exterior estaba reservado para "gentes distinguidas" y de la "sociedad" y con influencias políticas que

querían que sus hijos se educaran en Francia, Inglaterra o en los Estados Unidos. La Cancillería era la gran fuente de reparto de privilegios del Gobierno.

La Oficina de Fronteras y la Cancillería empiezan a concientizar sobre asuntos fronterizos, con el respaldo del Presidente Lleras Restrepo y del Canciller Alfonso López Michelsen, que tenían esa visión hacia la periferia.

El campo de acción de la Sección de Fronteras se fue expandiendo no solamente a la parte territorial, sino también a los asuntos marítimos. En Colombia no había consciencia marítima.

El desarrollo del derecho del mar empezaba a darse con las Convenciones de Ginebra de 1958. Hasta entonces no había un sentido sólido de la jurisdicción marítima, no sólo en Colombia, que no sabía cuál era la anchura de su mar territorial, si no en el continente en general, con excepción tal vez de Perú. Era una materia exótica.



En el río Mataje en la frontera con Ecuador

ORBIS: ¿Y la Armada que dimensión tenía?

JLP: Muy limitada. Tenía unos pocos buques que se movían por el litoral Caribe. Incluso en San Andrés y Providencia, su presencia era ocasional. No obstante su buena voluntad y su vocación al sacrificio, no tenía presupuesto suficiente ni siquiera para el combustible de los buques que iban de vez en cuando a Buenaventura. El Pacífico era una zona deprimida y la Armada no tenía Comandos de importancia ni en Tumaco, ni en Buenaventura y mucho menos en Málaga. La Armada tenía otras características y otras metas porque el país también era otra cosa.

ORBIS: ¿Y cómo se empieza a adquirir esa conciencia sobre la importancia de la jurisdicción marítima?

JLP: Ese cambio lo empieza a generar la Cancillería colombiana en una curiosa coyuntura. El Gobierno de Venezuela había sugerido a Colombia hacer la delimitación marítima del Golfo de Venezuela. El caso de Los Monjes

rondaba aún en los pasillos de las cancillerías.

Venezuela tenía tradicionalmente mucha mayor proyección marítima que Colombia. Su ecúmene de población está en la costa donde se ubican las grandes ciudades: Maracay, Caracas y Maracaibo. Todos miran hacia el Caribe y las islas extranjeras que tienen al frente. No era el caso de Colombia.

Desde la Sección de Fronteras me dediqué a organizar y estudiar lo que había sobre el Derecho del Mar. Para negociar la delimitación con Venezuela, el Presidente y el Canciller constituyeron un pequeño grupo del que hacían parte el embajador José Joaquín Gori, un brillante jurista y diplomático; Carlos Holguín, un prestigioso abogado que era embajador en la OEA y luego fue rector de la Universidad del Rosario, así como Carlos Gustavo Arrieta, que en ese entonces era Ministro de Minas y quien fue designado como Jefe de la Delegación. A ese grupo para sorpresa general, me incorporaron. Las negociaciones se llevaron a cabo primero en Bogotá y luego en Caracas. Recuerdo que tuvimos una

reunión en Venezuela, durante la cual una turba azuzada por la prensa se fue contra el hotel Caracas Hilton en donde se desarrollaban las reuniones; tuvo que intervenir la Policía. El Presidente Caldera sugirió entonces hacer sesiones periódicamente en Roma. Posteriormente fue designado como Jefe de delegación colombiana una persona extraordinaria, Germán Zea Hernández.

El Presidente Lleras consideró que, como no había mayor conocimiento sobre los temas marítimos, para el caso con Venezuela había que consultar a juristas internacionales. Me correspondió primero viajar a Lima en compañía del doctor Gori para entrevistarnos con José Luis Bustamante y Rivero, que había sido Presidente del Perú (1945-1948) y Presidente de la Corte Internacional de Justicia (1967-1969) y que, estando en esa posición, el tribunal profirió el primer fallo sobre asuntos del mar: el de la Plataforma Continental del Mar del Norte.

El Presidente Pastrana Borrero y Germán Zea Hernández mantuvieron el interés por las consultas. Posteriormente viajé a Frankfurt para dialogar con quien había sido el líder de la delegación de Alemania en el caso. Se les pidieron igualmente conceptos a los mejores juristas del mundo en la materia, esencialmente a británicos y franceses. Los venezolanos no se quedaban atrás.

Nos fuimos metiendo cada vez más en el tema; participábamos en todas las reuniones y conferencias sobre temas del mar y visitamos algunos de los institutos más prestigiosos de los Estados Unidos en asuntos oceanográficos. Así

logró alcanzar una experticia que no tenía ningún país latinoamericano.

En lo que no teníamos experticia era en inteligencia militar, ya que los servicios de inteligencia de Venezuela se desplazaron a Roma en uno de los períodos claves de las negociaciones. Colocaron micrófonos en los lugares de reunión de nuestra delegación, interceptaron los teléfonos y pagaban al camarero del minúsculo hotel donde yo me alojaba, para fotografiar los documentos que llevaba, con la mala suerte de su parte que lo encontré con las manos en la masa.

ORBIS: Todo esto empezó con el Gobierno Lleras pero ¿qué pasó durante las otras administraciones que le sucedieron?

Poco a poco se fue creando en el país la conciencia marítima y de la defensa real de la soberanía nacional. No con palabras, sino con hechos.

En los asuntos del mar, incluyendo el caso con Nicaragua, cada Gobierno sin excepción ninguna, desde Carlos Lleras Restrepo hasta el presente, actuaron siempre con todo patriotismo y competencia teniendo siempre en cuenta los intereses nacionales.

ORBIS: ¿Y su carrera militar?

JLP: Mi carrera militar continuó. Fue complicado, porque para ascender de un grado a otro tenía que cumplir con dos requisitos básicos: el mando de tropa y cursos para ascenso.

Me vi obligado a considerar mi

retiro del Ministerio o del Ejército. Sin embargo el Canciller se anticipó a decirme que asistiera a los cursos con la condición de que atendiera la Oficina. Los cursos en la Escuela Superior de Guerra eran de siete de la mañana a una de la tarde y de ahí salía para el Ministerio hasta las nueve de la noche. Mis compañeros aprovechaban las tardes para estudiar; yo lo hacía en las noches después de llegar a mi casa. En ese tiempo en los cursos, que eran muy fuertes, se jugaba uno su carrera. Me fue muy bien.

Pero venía el problema del mando de tropa. Tenía que ser segundo comandante de un batallón. Nuevamente se me presentó en el dilema: Ejército o Cancillería. Sorpresivamente el Comando del Ejército me designó segundo comandante del Batallón Guardia Presidencial, autorizándome a atender mis compromisos con el Ministerio sin afectar el servicio en el batallón.

Tengo una honda satisfacción en mi vida: jamás haber pedido nada. Ni una posición, un ascenso, un traslado, una comisión, un tratamiento especial ni nada que se le pareciera.

ORBIS: Embajador, sacándolo del contexto en el que hemos llevado esta conversación, quisiera que nos contara un poco acerca de su familia.

JLP: Me casé en 1966 o sea que vamos a cumplir con mi esposa Constanza 47 años de casados en el mes de febrero. Ella ha sido mi compañera, inspiradora, mi colega y mi amiga incomparable todo este tiempo.

Tenemos tres hijos. Andrés el

mayor, que es ingeniero civil de la Universidad Javeriana y quien actualmente trabaja en el Banco Mundial; Isabel Cristina, que trabaja en la ANDI; y mi hijo menor, Daniel, que está estudiando actualmente una carrera llamada Criminal Justice. Me siento muy orgulloso de ellos. Mi familia ha sido fundamental en mi vida.

ORBIS: Usted es conocido también por ser un deportista consumado y por participar en maratones internacionales como la de Nueva York, al igual que es frecuente verlo correr en la ciclovía bogotana.

JLP: si una lesión que tengo me lo permite, pronto voy a correr mi maratón número treinta y ocho. Pero tengo otras aficiones. Soy nadador y aprovechando que soy madrugador cotidianamente hago ejercicios por lo menos durante una hora y corro otra. Los fines de semana las carreras son más largas hasta alcanzar 32 kilómetros: esa distancia se debe hacer por lo menos tres veces en las ocho últimas semanas antes de una maratón que es de 42 kilómetros. Siempre me estoy preparando para una. Trato de correr tres al año.

ORBIS: ¿Cómo empieza la afición por las maratones? ¿Acaso en el Ejército?

JLP: No, no fue en el Ejército, aunque tenía la costumbre desde hace muchos años de correr. Fue ya de viejo, estando de Embajador en Naciones Unidas. La casa de la Misión de Colombia quedaba a media cuadra del Central Park, entre la 5ª Avenida y Madison, en la calle 76. Un domingo me fui a ver la llegada de la Maratón de



Llegando en la maratón de San Diego

Nueva York en el Central Park. La ciudad estaba paralizada con dos millones de personas en las calles y otras trescientas mil en el parque. Cuando vi a los primeros corredores le dije a mi esposa que me había acompañado "voy a correr la próxima maratón de Nueva York". La maratón tiene una magia. Es un esfuerzo enorme en el que el organismo se agota. Después del kilómetro 32 uno está exhausto. Los 10 últimos kilómetros son tremendos. El reto es llegar a toda costa, no importa en qué posición. Lograrlo es una gran victoria para cada uno de los millones de mujeres y de hombres que hoy corren maratones en todo el mundo.

Cambia la vida y da lecciones

cotidianas para la lucha diaria, para superar a cada paso las dificultades, para aprender que los reconocimientos se deben encontrar en uno mismo. Después de una maratón el que logra llegar, siente que puede hacer cualquier cosa.

ORBIS: ¿En cuáles países ha corrido?

JLP: No sé, pero creo que por lo menos en 100. Siempre lo primero que llevo en mi mochila son los tenis. Desde Polonia hasta Tailandia. Desde el Cairo hasta Suráfrica. Desde Jerusalén hasta el Polo Sur. En Colombia desde el Cabo de la Vela hasta Guapi y desde

Sapzurro hasta Puerto Inírida. Le he dado naturalmente la vuelta a San Andrés y Providencia varias veces, aunque maratones sólo he corrido en los Estados Unidos y Canadá.

ORBIS: Así como para una maratón uno tiene que ir entrenando de manera progresiva, en la vida profesional pasa lo mismo. Nos ha contado que nunca ha pedido nada en la vida pero usted llegó a ser Canciller de la República. ¿Cómo sucedió esto?

JLP: No conocía al doctor Virgilio Barco, lo había visto tan solo una vez en mi vida. Él se enteró que

yo sabía algo de Venezuela porque para poder negociar, uno tiene que conocer a la contraparte: no es estudiar simplemente una materia. No podía negociar con los venezolanos sin saber de la historia de Venezuela, sin conocer como es su gente, su geografía, su historia, sus limitaciones, sus potencialidades, sus recursos, sus problemas, sus dificultades. Para negociar uno tiene que conocer a la contraparte y meterse en su espíritu y en su mente; en una palabra, en sus zapatos.

Yo tenía la experiencia de haber participado en las negociaciones de Roma. Luego fui Jefe de la Comisión Negociadora con Venezuela en compañía de Jorge Mario Eastman, Edmundo López Gómez, Carlos Holguín y Alfredo Araujo Grau. Para mí fue una honra trabajar con ellos durante casi un año y concertar la Hipótesis de Caraballeda, uno de las negociaciones más importantes que se han hecho en el continente. Algún día se sabrán todos los detalles de ese proceso.

Barco era de Cúcuta. Un amigo suyo iba a ser designado como Embajador de Colombia en Venezuela y me invitó a comer a su casa en compañía del Embajador nominado y me pidió que le diera a éste algunas recomendaciones. Parece que a Barco le llamó la atención mi exposición. No nos volvimos a ver.

Después Barco estuvo de Embajador en Washington mientras yo me desempeñaba como Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores. A él le correspondió la ratificación por el Congreso de los Estados Unidos del Tratado Vásquez-Saccio y a

mi la negociación del Tratado de Montería sobre los derechos de Colombia en el Canal de Panamá. Tuvimos intercambio epistolar sobre ambos aspectos.

Posteriormente, el Presidente Belisario Betancur me envió como Embajador a Panamá y, estando allá, Barco arrancó su campaña presidencial frente a Álvaro Gómez Hurtado. Después de haber ganado las elecciones, me llamó y me dijo "me gustaría hablar con usted, ¿puede venir?"; le dije "Sí señor Presidente"; él ya era Presidente electo así que pedí un permiso de 72 horas al Ministerio para viajar a Bogotá. El Jefe de Personal, Abelardo Ramírez, me contestó que mi solicitud había sido negada porque era política del Ministerio no dar permisos antes de la posesión del nuevo Gobierno. Ante eso resolví "volarme".

El Presidente Barco me recibió en su casa y me dijo "yo no he pensado cual es mi gabinete; solamente tengo pensado el que va a ser Ministro de Relaciones Exteriores... y lo tengo frente a mí; lo único que le pido por ahora es que usted organice, sin que nadie se dé cuenta, la transmisión de mando desde Panamá y que nadie sepa esto".

Le pregunté si se lo podía contar a mi esposa y respondió "si es a su esposa sí, pero a nadie más". Salí de su casa, la llamé y le conté que el Presidente Barco me había pedido que fuera su Canciller; yo estaba estupefacto, frío, seco, lívido, paralizado, y ella peor. Tuve luego la fortuna de tenerlo como jefe y verificar que es una de las personas más extraordinarias que he conocido en mi vida.



Al salir como navegante de un Mirage en un vuelo supersónico Palanquero-San Andrés 1987 siendo Canciller.

ORBIS: ¿El momento más difícil de su gestión como Canciller fue el caso de la corbeta Caldas?

JLP: No, hubo temas más complejos; por ejemplo, el tema del fortalecimiento de la Carrera Diplomática y las relaciones con los Estados Unidos.

Fuera de resucitar la Carrera, empecé a darle oportunidades de salir al exterior a funcionarios diplomáticos y administrativos que durante 10, 20 o 30 años habían trabajado denodadamente, viendo pasar además los recomendados por sus escritorios para que les contaran cómo desempeñar los cargos que habían logrado. Por esto fui frecuentemente blanco de insultos, amenazas, citaciones de retaliación en el Congreso y de decenas de editoriales y artículos en los principales periódicos del país.

La relación con los Estados Unidos fue también muy complicada.

Fuera del problema de la decisión del Congreso de Colombia de dejar sin efecto el tratado de extradición, hubo varias situaciones difíciles. Un día, el Presidente Bush padre decidió bloquear navalmente a Colombia para "ayudarnos contra el narcotráfico" y mandó para ello a parte de la flota norteamericana desde Norfolk hacia las costas colombianas. Nos cogió de sorpresa.

Era un dos de enero y yo me encontraba en San Andrés. Regresé de inmediato a Bogotá; en el aeropuerto me estaban esperando decenas de periodistas y ante ellos declaré, sin autorización del Presidente Barco, "Señor Presidente de los Estados Unidos, si usted quiere controlar las drogas, mande su flota a sus costas, pero no a las de Colombia... aquí estaremos listos a hacer lo que sea necesario para defender nuestra soberanía". Me fui para Palacio y le conté al Presidente lo que había dicho y le ofrecí mi renuncia. Me apoyó de inmediato en forma entusiasta.

No pocos se burlaron. Tengo una caricatura de El Tiempo en la que aparezco nadando adelante de un buque de guerra norteamericano y diciendo "Gringos go home".

Otro caso fue el acaecido cuando uno de los cabecillas del Cartel de Medellín, quien horas después de haber sido recluido en la cárcel de La Picota, logró su liberación por orden de un juez. Cuando al Presidente Barco lo informaron de este hecho, dio de inmediato la orden de impedir su salida de prisión, pero el implicado ya había salido y se evaporó.

Los Estados Unidos decidieron entonces tomar represalias. Impidieron el descargue de café, banano, frutas y flores procedentes de Colombia en los puertos de ese país. Igualmente centenares de pasajeros colombianos, hombres, mujeres y niños que llegaban a los Estados Unidos en aviones procedentes de Colombia con todos sus papeles en regla, debían dormir apilados en los corredores de las aduanas y puestos de inmigración norteamericanos por tres o más días.

Con el Presidente Barco tomamos la decisión de demandar de inmediato a los Estados Unidos ante la OEA, su "coto de caza". En ese momento éramos líderes regionales porque habíamos sido los gestores del Grupo de Contadora y del Proceso de Paz en Centroamérica. Habíamos establecido relaciones con Estados, que aún en la Cancillería no sabían dónde quedaban. Estuvimos al lado de los países de América Latina y el Caribe en sus problemas. Teníamos influencia y simpatías en la región.

El doctor Carlos Lemos Simmons era nuestro Embajador en la OEA. Los Estados Unidos empezaron a ejercer presión en todos los países del continente para evitar que votaran a favor de la resolución que en su contra se estaba discutiendo en Washington.

Recuerdo que recibí una llamada de mi amigo el Canciller de Bolivia en la que me dijo que el Embajador norteamericano le había dicho que si su país votaba a favor de Colombia les suspenderían la ayuda económica en veinticuatro horas.

Durante tres días hice cerca de trescientas llamadas por teléfono a Presidentes y a Cancilleres amigos desde Palacio, ya que las comunicaciones no eran tan fáciles ni fluidas desde el Ministerio. Hicimos un conteo de los votos y teníamos mayoría.

El Departamento de Estado también lo sabía. De pronto, el Presidente de los Estados Unidos llamó al Presidente Barco y le pidió un aplazamiento de la votación de la resolución por cuarenta y ocho horas, mientras enviaba un representante especial para hablar con él.

El enviado llegó a Bogotá y le dijo al Presidente Barco que el Gobierno de los Estados Unidos lamentaba el incidente; "nos hemos equivocado, lo lamentamos, la acción fue de un juez y usted por el contrario trató de evitar el hecho; le ruego el favor de que retire el proyecto de resolución en la OEA", expresó.

El Presidente aceptó la petición con la condición de que en la sesión en la OEA los Estados Unidos dijeran lo mismo y que, simultáneamente,

levantaran todas las acciones contra Colombia. Así lo hizo el Embajador norteamericano y Carlos Lemos retiró la propuesta de resolución.

ORBIS: ¿Y la corbeta Caldas?

JLP: Primero, yo no mandé la corbeta al Golfo. Había un acuerdo mediante el cual los Estados Unidos podían abordar embarcaciones colombianas sospechosas de transportar droga, negociado durante el gobierno anterior entre el Ministerio de Defensa y los Estados Unidos, y que fue modificado de manera substancial en los primeros días del nuevo gobierno.

El área de aplicación, fuera del mar territorial de Colombia, llegaba hasta las líneas de delimitación marítima con otros Estados. En el caso de Venezuela se indicaba naturalmente como límite la línea que Colombia pretendía basada en la equidistancia y la línea media establecidas en el Derecho Internacional.

Un día el Comando de la Armada Nacional en Cartagena envió un buque al Golfo a tareas rutinarias de patrullaje y control del narcotráfico, lo que no tenía nada de extraordinario y sobre lo cual la Cancillería no fue ni debía ser previamente consultada.

Sería el colmo que Colombia no pudiera enviar a un buque a hacer un patrullaje dentro de su jurisdicción marítima, pero es que Venezuela se había acostumbrado a la ausencia colombiana y había adoptado la absurda posición de que todo el Golfo les pertenecía, dejando a la Guajira colombiana



En un bongo en el río Orinoco 1982 siendo Secretario General de la Cancillería.

prácticamente sin mar. Un esperpento jurídico insostenible.

Yo me encontraba en una reunión de Cancilleres del Grupo de Río en Brasil y cuando regresé a Bogotá me dijo el Presidente que pasara por el Ministerio de Defensa, que había una situación de emergencia.

El buque estaba en la zona económica colombiana más allá del mar territorial; incluso, había ordenado a unas embarcaciones pesqueras venezolanas que salieran del área colombiana. Después de varios días, aparecieron buques de guerra y aviones de Venezuela y le ordenaron a la corbeta salir del área, ya que de contrario

abrirían fuego porque, supuestamente, estaba en jurisdicción venezolana, lo que era falso.

El Ministerio de Defensa informó a la Cancillería y al Presidente. Con él, y en coordinación con el mando militar, acordamos que la Corbeta debía permanecer en el área ubicándose dentro del mar territorial colombiano cerca de Castilletes. ¿Cómo íbamos a aceptar un ultimátum de ese tipo? Venezuela entonces movilizó todas sus fuerzas armadas hacia la frontera con Colombia.

El Presidente convocó al mando militar para apreciar la situación y preguntó:

“¿Cuántos aviones tiene Venezuela en el aire?”

- Más o menos un centenar, le informaron.

¿Cuántos aviones tiene Colombia?

- Dos de combate en el aire.

¿Y los demás aviones Mirage?

- Están siendo reparados en Israel.

¿Cuántos soldados tiene Colombia en este momento en la Alta Guajira?

- Ochenta soldados en Riohacha, porque el resto están regados en misiones de orden público en todo el país. Naturalmente que se están movilizandounidades desde el interior del país.

¿Y unidades blindadas?

- Venezuela tiene varios batallones de tanques que se están movilizandohacia la Guajira. Colombia no tiene tanques”.

El ataque de Venezuela era inminente; con su fuerza aérea podrían atacar Barrancabermeja, Palanquero, Cartagena, Arauca y Cúcuta, mientras que sus fuerzas blindadas entrarían, como se supo luego, por La Guajira en dirección hacia Puerto Bolívar, al puerto del Cerrejón.

La corbeta Caldas fue relevada por “El Independiente” que informó que iba a ser atacada en cualquier momento por buques y aviones venezolanos. El Presidente dijo “no hay nada que hacer, tenemos que sacar la corbeta; no se puede arriesgar la vida de un solo colombiano por una cosa de estas características que solamente está en un mapa; nosotros mantenemos jurídicamente nuestra posición”. Dije que estaba totalmente de acuerdo. Si no hubiera sido así, sin duda hubiera estallado el conflicto y las relaciones entre Colombia y Venezuela hubieran quedado destruidas durante cien años.

ORBIS: ¿Qué nos puede contar sobre sus años como Embajador en Cuba y su relación con Fidel Castro?

Yo tenía algún grado de amistad con Fidel Castro. Había acompañado a Augusto Ramírez Ocampo a un viaje secreto a Cuba para hablar con Castro sobre la crisis centroamericana y las relaciones bilaterales. Como Ministro había defendido a Cuba y lo hice también como Embajador en Naciones Unidas cuando, a propósito, allí estaban entre otros Andelfo García, como segundo de la Misión, Alejandro Borda, Clara Inés Vargas, Mirza Gnecco y un grupo muy bueno de gente.



En la casa de Julio Londoño, Fidel Castro le dedica un libro. Su esposa Constanza a la izquierda.

Defendí a Cuba porque Colombia no estaba de acuerdo con el bloqueo contra la isla, con la politización del tema de los derechos humanos en Naciones Unidas, ni con la intromisión en los asuntos internos de Cuba.

Castro nos ayudó en varias oportunidades con el Presidente Chávez en situaciones cruciales. Colombia estuvo también dispuesta a ayudar. Una madrugada me llamaron el Comandante Fidel y el Canciller cubano a una reunión de urgencia: se había dado el golpe contra Chávez y Cuba había resuelto "invitarlo" a La Habana. No se trataba exactamente de

un "asilo". Castro le había dicho a Chávez que de ninguna manera renunciara, como le estaban exigiendo.

Pero necesitaban unos embajadores que viajaran inmediatamente a Caracas para acompañar a Chávez desde el Palacio de Miraflores hasta el avión y luego en su viaje a La Habana. Los demás colegas escogidos, tres o cuatro, naturalmente dijeron que tenían que consultar. Yo dije: estoy listo para viajar ya. Si el gobierno de Colombia me tiene como Embajador aquí es porque confía que actuaré acertadamente. Chávez finalmente no renunció

y no hubo viaje y el gobierno colombiano me apoyó.

En Cuba también estuve negociando con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante la administración Pastrana y luego con el Gobierno Uribe durante dos años. Esa era una de las misiones fundamentales que tenía y Castro siempre estuvo al lado de una manera muy eficiente.

ORBIS: ¿De qué manera Castro hacía ese acompañamiento?

Él estaba siempre en contacto con los guerrilleros y conmigo; cuando iban a La Habana hablaba también con Víctor G. Ricardo y con Camilo Gómez; luego con Luis Carlos Restrepo. Viajé varias veces a la Serranía de San Lucas y al Perijá a encuentros con la guerrilla. Yo era además el vínculo con Cuba. Estuvimos a punto de llegar a un acuerdo.

La guerrilla liberó discretamente a treinta y cuatro soldados y agentes de la Policía Nacional sin contraprestación alguna; liberó también sin contraprestación a la tripulación y a los pasajeros de un avión Fokker de Avianca que habían secuestrado en el departamento de Bolívar. Más tarde, en las mismas condiciones liberaron a siete agentes de la Policía de Carreteras secuestrados en el Cesar.

ORBIS: ¿Y qué faltó?

Castro dijo que estaría presente al otro día en la firma de las bases del acuerdo. El Presidente Pastrana estaba feliz. Sin embargo faltando pocas horas la guerrilla "se echó" sorpresivamente para atrás.

En Cuba había un pequeño grupo de excelentes funcionarios. Logramos algo que parecía muy extraño. Entre dos personas que eran como el agua y el aceite, Castro y Uribe, se estableció una cordial relación. Cuando Castro iba a mi casa hablaba por teléfono con Uribe de todo tipo de cosas. No hubo nunca una palabra de Castro contra Uribe, ni siquiera cuando ocurrió el ataque en territorio ecuatoriano, siendo Cuba un país muy cercano a Ecuador.

Construir y asegurar esa relación era una de las funciones de la Embajada. Todos trabajamos en ello, era una tarea de equipo, no había secretos.

ORBIS: ¿Cómo llega usted a tener un papel tan importante en la negociación con el ELN?

El papel más importante lo cumplían los Presidentes y los Comisionados de Paz. Yo tenía experiencia como negociador. Había sido mediador entre la guerrilla salvadoreña y el gobierno del Presidente Duarte. Había participado en todo el proceso del conflicto centroamericano. Los cubanos me conocían y sabían que había mantenido siempre una posición independiente y objetiva en política exterior. Creo que la guerrilla también lo sabía.

Yo era Embajador del Presidente Samper en Naciones Unidas. A los dos o tres días del cambio de gobierno, el Presidente Pastrana me llamó y me dijo que iba a negociar con la guerrilla y que quería que lo ayudara como Embajador en Cuba. Lo dudé durante varias semanas. Gabriel García Márquez me visitó en la

casa en Bogotá y me dijo que Fidel Castro estaba muy contento. Luego el Presidente me volvió a llamar. Finalmente acepté.

ORBIS: Sobre el tema de La Haya, ¿cómo cree usted que debe explicarse desde una perspectiva histórica lo que sucedió con el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso con Nicaragua?

JLP: En el año 1967, Nicaragua otorgó unas concesiones petroleras al oriente del meridiano 82 de las que sólo dos años después Colombia tuvo noticia. Nadie pensaba que el meridiano podía ser un límite marítimo. Sin embargo en una nota del 4 de junio de 1969, la Cancillería tímidamente lo insinuó. Nicaragua ocho días después tajantemente rechazó la interpretación colombiana. Ahí se inicia el diferendo con Nicaragua. A pesar de la fragilidad jurídica de la posición de la que todos los gobiernos eran conscientes, se mantuvo como una estrategia de carácter político-jurídico hasta la demanda de Nicaragua.

En Colombia nadie sabía, ni sabe todavía, cuáles son componentes del Archipiélago de San Andrés y mucho menos conocen donde se ubica el meridiano 82° que frecuentemente, aún al más alto nivel, lo confunden con un paralelo. Sin embargo se fue asumiendo que el meridiano era el límite con Nicaragua.

De otra parte, nuestro país se consideró siempre el adalid de la solución de controversias por arreglo judicial o arbitraje, sin preocuparse nunca de los efectos que un recurso obligatorio de esas características pudiera tener para sus intereses directos.

Era simplemente una posición para exhibir. Así, aceptamos jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia desde 1932 en varias modalidades.

El fallo sin duda presenta graves errores de los que podemos hablar extensamente ya que la Corte, dejando de lado incluso su propia jurisprudencia, actuó mecánicamente y a la ligera enclavó en forma absurda a los cayos de Quitasueño y Serrana y trazó dos líneas, una al norte y otra al sur, dejando en vilo tratados suscritos por Colombia con terceros Estados, en una flagrante violación de principios y normas del Derecho Internacional.

Pero de todas maneras en el fallo a Nicaragua no le fue tan bien como esperaba y a Colombia no le fue tan mal como podía haberle ido. Hay que ver las cosas en su contexto. Tan será así que ahora nuestra Cancillería trata de evitar nuevas demandas de Nicaragua, para lograr lo que no consiguió el 19 de noviembre de 2012.

En efecto, Colombia ganó las Excepciones Preliminares que fundamentalmente fueron aceptadas por la Corte en su fallo del 13 de diciembre de 2007. Con la aceptación de la excepción planteada por Colombia con base en el Artículo VI del Pacto de Bogotá, la Corte rompió de entrada la tesis primordial que Nicaragua sostuvo durante 75 años: que el Archipiélago era de ella y que el Tratado de 1928 no era válido.

Así mismo, después de que Roncador, Quitasueño y Serrana estuvieron bajo el control de los Estados Unidos desde 1853 hasta el año 1981; que ese y otros países

no aceptaron que estos fueran parte del Archipiélago; y, de que Colombia en 1927 ofreció cederlos a Nicaragua para que ella se los traspasara a los Estados Unidos, la Corte señaló que eran colombianos. No por ser parte del Archipiélago, sino por las efectividades que el equipo colombiano luego de una ardua tarea logró demostrar ante la Corte.

De igual manera, en una decisión sin precedentes que está siendo analizada por analistas internacionales, la Corte reconoció que una roca de Quitasueño, la QS32 que tiene 1.50 metros de altura y 80 de ancho, era una "isla". Esto permite que Quitasueño tenga 3,576 km² de mar territorial, una extensión similar a la del Departamento del Atlántico.

Ello no obstante que, en 1927, los británicos habían notificado a Colombia que Quitasueño no era susceptible de soberanía porque no emergía en pleamar, y que el subdirector de la Oficina de Longitudes (de fronteras) de la Cancillería después de una inspección in situ a Quitasueño en 1935, en un informe ampliamente publicitado, señaló que Quitasueño "no existía" y que era "solo un bajo muy peligroso para la navegación" o que en 1971 Colombia aceptó que los Estados Unidos expresaran formalmente en un tratado con nuestro país lo mismo: que Quitasueño no era susceptible de soberanía por no emerger en forma permanente en pleamar.

A pesar de los problemas que pudiera haber sobre los cayos, Nicaragua, jamás desde su

existencia como nación independiente, ejerció acto alguno de soberanía y jurisdicción sobre ninguno de ellos. Sin embargo, su conocida tendencia a desconocer tratados internacionales y los derechos territoriales de sus vecinos, la llevó a pretenderlos con argumentos absurdos y baladías.

Igualmente la Corte señaló que los cayos de Serranilla y Bajo Nuevo, que habían sido pretendidos por los Estados Unidos desde mediados del siglo XIX, eran de Colombia. Naturalmente que Nicaragua ni siquiera sabía que existían.

De la misma manera, no obstante que al menos una parte del Archipiélago se encuentra sobre la plataforma continental geológica de Nicaragua, y que las costas enfrentadas de las islas más occidentales -San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Alburquerque- tienen una longitud de 18.1 kilómetros frente a 571 que tiene la costa continental de Nicaragua, la Corte asignó un área de más de 100.000 km² de espacios marítimos al Archipiélago, algo equivalente a la extensión de los departamentos de Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Risaralda y Quindío juntos.

Habrà que esperar que termine este período de inculpaciones infundadas para analizar las cosas cuidadosamente. De todas maneras, hay tal cantidad de opiniones de "expertos" y "analistas" que sólo conocen a San Andrés como punto de venta de licores, perfumes y electrodomésticos a bajo precio,

que un análisis objetivo en este momento resultaría infructuoso.

Sin duda, enfrentamos las consecuencias de una imagen gráfica y virtual de unos derechos a partir de una frontera inexistente. El fallo nos tomó de sorpresa, no obstante que de ninguna manera era el "peor escenario" que se había previsto. A pesar de los errores de hecho y de derecho del fallo, posiblemente hemos debido hacer otro tipo de presentación ante la actitud triunfalista de Nicaragua. Otro hubiera podido ser el resultado.

Quiero en esto destacar el trabajo extraordinario que hizo el equipo de Colombia. En algún momento habrá que hacer un reconocimiento público a las decenas de funcionarios de la Cancillería que trabajaron en esto, así como a los oficiales, suboficiales y grumetes la Armada Nacional y a otros muchos que colaboraron en el caso.

Me duele profundamente que ahora estemos en la tarea cotidiana de tratar de señalar o eludir responsabilidades sobre un brillante trabajo en equipo, que no tiene precedentes en la historia, que se desarrolló siguiendo los lineamientos de una política de Estado que debe enorgullecer, no sólo al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino al país.

El hecho de que la Corte adoptara una decisión que no cubrió plenamente nuestras expectativas no quiere decir que no se hubiera hecho el más extraordinario y acertado esfuerzo que se recuerde en los anales diplomáticos de Colombia.

ORBIS: ¿Qué sigue ahora para usted?

JLP: Sigo con mi vida normal y mis aficiones. Aquí en la Universidad del Rosario me desempeño como profesor de tiempo completo en una materia que se llama "Decisiones en Política Internacional" y soy Director del Observatorio de la Política Exterior Colombiana, desde donde se hace un seguimiento objetivo de la política exterior colombiana. Me siento muy contento y orgulloso de eso.

De otra parte, tengo hobbies muy importantes. Mis carreras, mi música que va desde Bach hasta la carrilera, pasando por el tango y el pasillo. Me apasiona investigar los temas hasta agotarlos. Me gustan las montañas y las flores. No voy a hablar, por ahora, del caso de Nicaragua.

ORBIS: Cuando usted quiere refugiarse y estar en paz ¿a dónde va?

JLP: Tengo una casita entre Tocaima y Girardot. En ella tengo un jardín con unas maticas muy lindas que se llaman lantanas, que siempre están florecidas y que atraen a las mariposas.

Nado a veces por horas, me meto por senderos y siempre me estoy preparando para otra maratón. Tomo aliento bailando solitariamente pasillos con mi esposa u oyendo las cantatas de Esteban Salas o de Juan Sebastián Bach.

ORBIS: ¿Cómo ve al país?

JLP: Colombia va para adelante con enorme rapidez y dinamismo, pero tiene muchos problemas. A mi juicio mientras el fenómeno del narcotráfico no se solucione, todos nuestros males persistirán a pesar de los esfuerzos que se hagan y de que aparentemente haya prosperidad.

ORBIS: ¿Cuál es su autor favorito?

JLP: Mario Vargas Llosa. En uno de sus últimos libros "El Sueño del Celta", el protagonista es un personaje excepcional, Sir Roger Casement, que tuvo mucho que ver en la historia de la periferia colombiana. Cuando fue Cónsul de Gran Bretaña en Manaos, Brasil, vino a la región amazónica colombiana y escribió un libro muy famoso que se llamó "El Libro Rojo del Putumayo" en el que denunció a principios del siglo XX los abusos de la Casa Arana en toda la región. Gracias a Sir Roger nosotros logramos consolidar nuestros derechos amazónicos que, al igual que el Archipiélago de San Andrés, a nadie le importaban.

Otro libro extraordinario de Mario Vargas Llosa es "La Fiesta del Chivo", que versa sobre el régimen del Generalísimo Trujillo en la República Dominicana, que de alguna forma viví un poco porque mi padre era Embajador en la República Dominicana en esa época.

Con Mario Vargas Llosa, no se sabe en qué momento termina la novela y cuando empieza la realidad.

ORBIS: Un mensaje para las personas que trabajamos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y para quienes aspiran ingresar al servicio exterior colombiano.

JLP: Lo mismo que me repito todos los días y se lo digo frecuentemente a mis estudiantes de la Universidad y a mis hijos. Está contenido es uno de los apartes del famoso discurso de Steve Jobs en la Universidad de Stanford:

"Algunas veces, la vida te golpea en la cabeza con un ladrillo. No pierdas la fe. Estoy convencido de que la única cosa que me mantuvo fue que yo amaba lo que hacía. Tienes que encontrar lo que amas. Y eso es cierto tanto en tu trabajo como en el amor. Tu trabajo va a llenar una gran parte de tu vida y la única forma de estar verdaderamente satisfecho es hacer lo que crees que es un gran trabajo y quererlo intensamente. Si no lo has encontrado todavía, sigue buscando. No te conformes. Como en los asuntos del corazón, sabrás cuándo lo encuentres. Y como cualquier gran relación, solo mejora mientras los años pasan. Así que sigue buscando hasta que lo encuentres. No te conformes".

ORBIS

Seguridad y DDHH en América Latina El retorno a lo fundamental

*“La pobreza es la peor
forma de violencia.”*

Gandhi

Por Duvan Reynerio Ocampo Pinzón*

**Primer Secretario de Relaciones Exteriores Candidato a Máster del Colegio de Europa (Natolin, Polonia). Máster en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración (Francia). Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Diplomado del Instituto de Estudios Políticos de París, la Academia Europea de Diplomacia (Varsovia) y la Escuela Internacional de la OTAN (Baku), entre otros.*

L El enigma de la violencia en Latinoamérica

La elección de Enrique Peña Nieto, como Presidente de México¹, se dio en medio de un arduo debate electoral sobre la que se ha convertido en la primera preocupación de los ciudadanos latinoamericanos: **la seguridad**.

México, al igual que otros países de la zona, enfrenta niveles de inseguridad que, según la OMS², constituyen una “epidemia de violencia”, al superar el umbral de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. El infausto promedio latinoamericano de 26 homicidios por 100.000 habitantes³, superado tan sólo por el África subsahariana, no surge en un contexto de guerra o autoritarismo. Ocurre paradójicamente en un momento histórico en el que la democracia es la norma continental.

1 - Celebradas el 1 de julio de 2012.

2 - Organización Mundial de la Salud.

3 - Ver Tabla I (Ciudades más peligrosas del mundo, 2011).

TABLA I
CIUDADES MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO (2011)

Ciudad	País	Homicidios/ 100 mil hab.	Homicidios total
Ciudad Juárez	México	229,0	3,042
Kandahar	Afganistán	169,9	552
San Pedro Sula	Honduras	125,0	1,018
Caracas	Venezuela	118,6	3,804
Chihuahua	México	113,0	926
Tegucigalpa	Honduras	108,9	930
Ciudad de Guatemala	Guatemala	106,0	2,785
Mazatlán	México	88,1	388
Culiacán	México	87,8	754
Medellín	Colombia	87,4	2,019
San Salvador	El Salvador	82,9	1,299
Cali	Colombia	87,4	1,776
Tepic	México	79,9	343
Durango	México	78,3	456
Vitoria	Brasil	76,1	1,283
Ciudad Guayana	Venezuela	68,8	647
Torreón	México	68,4	831
Monterrey	México	63,8	700
Kingston	Jamaica	59,2	691
Pereira	Colombia	59,2	227
Cúcuta	Colombia	56,1	335
Tijuana	México	52,2	820
Nueva Orleans	EEUU	52,2	175
Acapulco	México	51,4	406
Barquisimeto	Venezuela	50,1	562
Recife	Brasil	47,7	1825
Otras ciudades:			
Ciudad del Cabo	Sudáfrica	43,6	1,526
Monterrey ZM*	México	38,9	1,516
Reynosa	México	35,7	217
Detroit	EEUU	33,9	308
Rio de Janeiro	Brasil	26,2	1,658
Bagdad	Iraq	22,1	1,380
Washington	EEUU	22,0	
Bogotá	Colombia	19,0	
Monterrey 2010	México	13,2	
Sao Paulo	Brasil	11,1	
Ciudad de México	México	7,6	

Fuente: Estudio comparativo de la incidencia del homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones nacionales de los países del mundo (2010) - Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social.

*Se refiere a la zona metropolitana de Monterrey con datos de 2011. En cambio, Monterrey México se refiere sólo al municipio regiomontano.

Un reciente estudio de la FES señala que: "Centroamérica es el espacio territorial de América Latina y, también, del planeta, donde se tienen las mayores tasas de violencia"⁴.

En tiempos de paz, y más de veinte años después del final de la confrontación política armada, la tasa de homicidios en Honduras se elevó a 82,1 por cada cien mil habitantes y en El Salvador a 76,3, lo que convierte a estos dos países en los más violentos del mundo⁵.

En el caso de los homicidios cometidos con armas de fuego, de las cuales hay entre 45 y 60 millones en el continente, América Latina ocupa el oprobioso primer lugar en promedio de asesinatos: con 15,5 por 100.000 habitantes, frente a 7,5 en África y 3,9 en Norteamérica⁶.

4 - ZINECKER, Heidrun. "Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica", Friedrich Ebert Stiftung (FES), San Salvador, El Salvador, abril de 2012, p. 3. Las tasas de homicidios no son uniformes para todos los países centroamericanos. Costa Rica tiene una media de homicidios de 11,3, Nicaragua de 13,2 y Guatemala de 38,6. Por tanto, una definición integral de la seguridad o inseguridad en América Latina resulta inasible y compleja. <http://www.fesamericacentral.org/?art=1207&title=Nuevo%20Documento%20de%20Trabajo:%20M%20E%20muertos%20que%20en%20la%20guerra%20civil%20:%20el%20enigma%20de%20la%20violencia%20en%20Centroam%20Egrica&lang=es>. Tomado el 5 de julio de 2012.

5 - *Ibid.*, p. 3

6 - FORERO TASCÓN, Álvaro. Seguridad en América Latina, *El Espectador*, 26 de febrero de 2012. <http://www.elspectador.com/impreso/opinion/columna-328876-seguridad-america-latina>. Tomado el 1 de julio de 2012. Según los datos recopilados por el plan nacional de desarme voluntario del gobierno argentino, en el país austral el 54% de los homicidios son cometidos con un arma de fuego. Más aún, añadiendo obstáculos a la compleja definición de un paradigma de seguridad en América Latina, el 64% de los homicidios dolosos en Argentina no se da en ocasión de robo ni delito. (Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, auspiciado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y la Presidencia de la Nación). <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html>

La soledad de América Latina

La aparente homogeneidad de Latinoamérica, debido a su lengua común⁷ y a la herencia ibérico-cristiana, nos conduce a pensar *–prima facie–* que el continente es uno en su esencia, dividido de manera artificial por fronteras político-administrativas, pero con realidades que no distan en lo fundamental las unas de las otras.

Una plétora de retos comunes aproxima a los países de América Latina y abre las puertas de la teoría hacia la percepción de una América común, desheredada del conflicto ideológico bipolar, pero confrontada a una zoología fantástica de engendros tales como la pobreza y el desplazamiento, la marginalidad, la criminalidad organizada, el atraso tecnológico, la abrasadora realidad del cambio climático y... la violación de los derechos humanos.

No obstante, una tal homogeneidad no deja de ser ilusoria. Kacowicz sostiene que *"es posible identificar fuerzas integradoras y desintegradoras que afectan la dinámica de seguridad en América Latina y, de manera indirecta, su relación con el resto del mundo"*.⁸ Esa relación de tensión

entre fuerzas centrífugas y centrípetas es más que aparente. Las numerosas asimetrías ponen de manifiesto la difícil pero necesaria conciliación entre la seguridad y la protección de los DDHH⁹.

Esta excepción regional fue reconocida por UNIDIR¹⁰ al señalar que: "América Latina es quizás la región que más vacila entre la seguridad humana y la inseguridad"¹¹. Los avances constitucionales en varios países de la zona, sobre derechos de amparo y protección de las minorías, son notables a escala internacional. No obstante, la incapacidad del Estado para controlar demostraciones de violencia, o satisfacer necesidades básicas, revela un rezago regional en ciertos índices de desarrollo humano. Al evaluar la correlación estratégica entre la seguridad y los DDHH, Burke-White reconoce que: "desde el nacimiento del movimiento por los derechos humanos a mediados del siglo veinte, (...) promover los derechos humanos ha sido visto como un lujo, a ser perseguido cuando el gobierno tiene capacidad diplomática de sobra y la seguridad nacional no está en riesgo. (...) Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre 10 de 1948, no fue sino hasta el final de la Guerra de Vietnam

que los derechos humanos entraron en el cálculo de la formulación de política exterior"¹².

¿Cómo se vivió esta evolución en Latinoamérica? -El reconocimiento de los Pactos Internacionales de DDHH sólo se dio en la práctica, de manera más o menos generalizada, con el advenimiento de la democracia en la década de los ochenta. Bajo las dictaduras de izquierda o derecha de la Guerra Fría, los DDHH estuvieron con frecuencia subordinados a doctrinas de seguridad nacional promovidas por cada una de las superpotencias e interiorizadas por gobiernos militares o revolucionarios de la región.

Por el derecho de ser humano

Al develarse el manto ideológico de la contienda bipolar, la región en simultaneidad con el resto de la humanidad, asistió a la convergencia de los conceptos de seguridad y DDHH, condujeron al Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU de 1994: allí se plasmó por primera vez la noción de **"seguridad humana"**. La justificación de este enfoque es alertar sobre cómo la seguridad de los individuos fue, durante siglos, subsidiaria de la seguridad del Estado, acarreado atroces violaciones de los DDHH¹³.

7 - Que comprende también el portugués, por su factual cercanía con el castellano.

8 - KACOWICZ, Arie M. América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación, Revista Nueva Sociedad, N° 214, marzo-abril de 2008.

9 - Además de las diversas manifestaciones del tráfico ilícito: personas, estupefacientes, armas, municiones, explosivos... existe, por ejemplo, una tensión latente entre la seguridad alimentaria y la ecología, por la expansión inusual de la frontera agrícola en la Amazonia.

10 - Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

11 - UNIDIR, La sécurité humaine en Amérique Latine, Forum du désarmement. Numéro 2, Genève, Suisse, 2002. www.unidir.org

12 - BURKE-WHITE, William W., Human Rights and National Security: The Strategic Correlation, Harvard Human Rights Journal, Vol. 17, 2004, p. 251

13 - OROZCO, Gabriel. El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, diciembre - enero 2006, p. 168

Este concepto equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios; y con el desarrollo, en lugar de las armas¹⁴. De esta forma desplaza la seguridad nacional de su tradicional visión "estatacéntrica" y de soberanía basada en el poder militar, hacia una noción que amalgama el bienestar de los ciudadanos y los Estados, con un énfasis en la capacidad de los individuos para ejercer sus derechos de manera digna.

Fomentar la seguridad humana implica discernir entre "asegurar los derechos" y "securitizar los derechos"¹⁵. En la práctica contemporánea, la seguridad es percibida como el "derecho de derechos"¹⁶, como si su pre-existencia fuese condición sine qua non para la preservación de los demás, incluidos los fundamentales, contemplados en la Parte III (Arts. 6 a 27) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese derecho es de todos el más controvertido, dada la "promiscuidad"¹⁷ del concepto de seguridad.

En nombre de la seguridad, incluso bajo su dorada envoltura "humana", se justifican acciones atroces, ya sea al acogerse a la legítima defensa¹⁸ o a la realización de nobles ideales: como el progreso económico o la estabilidad democrática. Este enfoque ha madurado desde un estadio puramente conceptual para pasar a la acción, a través de las intervenciones humanitarias: "El creciente énfasis internacional en la 'seguridad humana' tiene un paralelo cercano en el desarrollo de la doctrina de la 'responsabilidad de proteger'¹⁹. (...) Esta doctrina reconoce la responsabilidad de los Estados soberanos de proteger a sus propias poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra y la limpieza étnica, e insta a la comunidad internacional a tomar acciones colectivas cuando los Estados fallan en el cumplimiento de esta obligación."²⁰

Ante los excesos cometidos en acciones militares avaladas por el Consejo de Seguridad (e.g. Af-

ganistán), o adelantadas por una coalición de Estados (e.g. Irak), surge desde la región una reflexión dirigida a limitar las consecuencias indeseables del uso de la fuerza, que ocurren incluso en aras del *bellum iustum*.

En complemento a la "Responsabilidad de proteger" (R2P)²¹, el gobierno de Brasil sugiere introducir, en las operaciones militares de carácter humanitario, el concepto de "Responsabilidad mientras se protege" (RwP)²². Esta idea fue formulada por la Presidenta D. Rousseff en su discurso ante la 66ª Asamblea General de la ONU, en 2011. La doctrina que busca abrirse camino, aún con reticencias internacionales, se enfoca en tres aspectos claves: Mejorar el monitoreo y valoración del uso de la fuerza sancionado por el Consejo de Seguridad; cuestionar la secuencia de los tres pilares de la 'responsabilidad de proteger'; y agotar todos los medios pacíficos antes de considerar el uso de la fuerza²³.

14 - Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, 1994. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> Tomado el 5 de julio de 2012.

15 - LAZARUS, Liora. *The right to security – securing rights or securitizing rights?*, en "Examining critical perspectives on human rights", editado por Rob Dickinson et. al., Cambridge University Press, 2012, p. 87

16 - *Ibid.*, p. 89

17 - ZEDNER, Lucia. "Security", Routledge - Taylor & Francis Group, London and New York, 2009, P. 9. Según la criminóloga Lucia Zedner: "La seguridad es un concepto promiscuo. Es caprichosamente desplegado en campos tan diversos como la seguridad social, la salud ocupacional, la seguridad financiera, la policía y la seguridad comunitaria, la seguridad nacional, la seguridad militar, la seguridad humana, la seguridad ambiental, las relaciones internacionales y el mantenimiento de la paz. Para que la seguridad mantenga tan variados compañeros de cama como éstos, debe ser no sólo promiscua sino además inconstante, presentándose como un objeto de deseo diferente en diferentes lugares y en tiempos diferentes. Pero la seguridad luce estas identidades múltiples de forma tan ligera que es fácil pasar por alto el hecho de que no es un único, inmutable concepto, sino muchos."

18 - Consagrada en el art. 51 de la Carta de la ONU.

19 - Refrendada en el Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005.

20 - LAZARUS, Liora, and J. GOOLD, Benjamin. *Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation*, en Goold & Lazarus (eds.), "Security and Human Rights", University of Oxford, Legal Research Paper Series, Hart Publishing, Paper No 27/2007, October 2007, p. 20. Se citan en este párrafo los pilares de esta doctrina, cuya formulación original se halla en: United Nations, '2005 Summit Outcome', General Assembly Document, A/60/L.1, 15 September 2005, arts. 138-139

21 - "Responsibility to protect".

22 - "Responsibility while protecting".

23 - <http://www.globalr2p.org/resources/RwP.php> Tomado el 2 de Julio de 2012.

Hacia una seguridad humana sostenible

La tensión entre conceptos "exclutamentarios"²⁴, como los citados de 'R2P' y 'RwP', genera incertidumbre sobre la forma en que América Latina se abrirá un espacio propio en el actual entorno de seguridad, cada vez más "turbulento"²⁵.

La enrevesada sucesión de doctrinas globales, en la diplomacia de la posguerra fría, aumenta la incertidumbre y apolaridad del sistema. Como lo señala con acierto el profesor Andrés Molano: "Parece evidente que en la actualidad se registra un proceso de creciente difusión y desagregación, de des-concentración y dispersión — si se quiere poliárquica— del poder estructural"²⁶.

Los DDHH y la seguridad no escapan a ese juego de poder. Sus realidades están "fragmegradas"²⁷, y de tal suerte íntimamente ligadas. Si "la seguridad se ha convertido en una categoría explicativa del sistema internacional"²⁸, los DDHH son hoy la justificación vulgarizada y pretendidamente incontrovertible de la razón de ser de las doctrinas de política exteriores.

En un mundo con una tendencia marcada hacia la apolaridad, Latinoamérica no puede seguir siendo el "héroe secundario"²⁹ de las grandes potencias, especialmente en asuntos que tocan el núcleo duro de su identidad. La vía para conciliar el interés nacional con la insoslayable protección de los derechos humanos, está en procurarse una doctrina propia de seguridad centrada en el individuo y su entorno de subsistencia, en lo que podría definirse como el advenimiento de una **seguridad humana sostenible**³⁰.

Cuando las familias perciban la seguridad como una externalidad adquirida, del mismo modo en que respiran un aire impoluto, asistiremos por primera vez al triunfo de las políticas de protección de los DDHH. El efecto más deseable de una doctrina basada en la seguridad humana, que sea a su vez sostenible en el tiempo, es reforzar las instituciones de tal manera que, una vez ejercido el derecho a la seguridad, la sociedad se resista a renunciar a ese acervo colectivo.

La seguridad, aún como "concepto multifuncional"³¹, se debe a la protección del individuo. Sólo en

virtud de la soberanía emanada del pueblo pueden los Estados aspirar a un lugar en el concierto de la sociedad global. Zedner afirma que la imprecisión en la definición de su concepto "permite que diversas medidas y políticas sean justificadas en nombre de la seguridad"³². El reto actual para América Latina está en "de-promiscuizar" sus políticas de seguridad y enfocarlas hacia el fortalecimiento de su tronco fundacional: el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la sociedad.



24 - Exclutamentarios (Adj.) = Neologismo. A la vez excluyentes y complementarios.

25 - Nos referimos aquí a la noción de "turbulencia", tal y como fue planteada en la obra seminal de James N. Rosenau, "Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity", Princeton, Princeton University Press, July 1990.

26 - MOLANO ROJAS, Andrés. *Un mundo sin polos: Hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI*, en *Revista Política Colombiana*, Abril-Junio/2010, p. 3

27 - Rosenau describe el fenómeno de "fragmegradación" como la "característica central de la política mundial de hoy, a saber, la tensión persistente entre tendencias opuestas hacia la fragmentación y la integración." James N. Rosenau, *The Dynamism of a Turbulent World*, en Michael T. Klare, Yogesh Chandrani (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998, p. 21

28 - OROZCO, Gabriel. *op. cit.*, p. 170

29 - Sidekick, en su formulación inglesa.

30 - El Gobierno de la República de Colombia elevó al debate multilateral de la Cumbre de Río + 20 la propuesta de fijar "Objetivos de Desarrollo Sostenible" (Sustainable Development Goals) a escala global; brillante iniciativa que puede ser el punto de partida para la construcción de una doctrina que ponga al individuo, como pieza indisoluble de su entorno, en el centro de las políticas de seguridad de los Estados.

31 - OROZCO, Gabriel. *op. cit.*, p. 170

32 - ZEDNER, Lucía. *op. cit.*, p. 10-11

Bibliografía citada:

Fuentes primarias:

- Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, 1994. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> Tomado el 5 de julio de 2012.
- OECD, "Glossary of Statistical Terms", <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1120> Tomado el 7 de julio de 2012.
- Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, auspiciado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y la Presidencia de la Nación. <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html> Tomado el 5 de julio de 2012.
- UNIDIR, La sécurité humaine en Amérique Latine, Forum du désarmement, Numéro 2, Genève, Suisse, 2002. www.unidir.org
- UNITED NATIONS, '2005 Summit Outcome', General Assembly Document, A/60/L.1, 15 September 2005, <http://www.globalr2p.org/resources/RwP.php> - Tomado el 2 de Julio de 2012.

Fuentes secundarias:

- BURKE-WHITE, William, Human Rights and National Security: The Strategic Correlation, Harvard Human Rights Journal, Vol. 17, 2004.
- DICKINSON, Rob, KATSELLI PROUKAKI, Elena, MURRAY, Colin & PEDERSEN, Ole (eds.), "Examining Critical Perspectives on Human Rights", Cambridge University Press, 2012.
- FORERO TASCÓN, Álvaro, Seguridad en América Latina, El Espectador, Bogotá, 26 de febrero de 2012. <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328876-seguridad-america-latina>, Tomado el 1 de julio de 2012.
- KACOWICZ, Arie, América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación, Revista Nueva Sociedad, N° 214, marzo-abril de 2008.
- KLARE, Michael & CHANDRANI, Yogesh (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998.
- LAZARUS, Liora, The right to security – securing rights or securitizing rights?, en "Examining critical perspectives on human rights", editado por DICKINSON, Rob et. al., Cambridge University Press, 2012.
- LAZARUS, Liora & GOOLD, Benjamin, Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation, en GOOLD & LAZARUS (eds.), "Security and Human Rights", University of Oxford, Legal Research Paper Series, Hart Publishing, Paper No 27/2007, October 2007.
- MOLANO ROJAS, Andrés, Un mundo sin polos: Hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI, en Revista Política Colombiana, Abril-Junio/2010.
- OROZCO, Gabriel, El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, diciembre 2005 – enero 2006.
- ROSENAU, James N., "Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity", Princeton, Princeton University Press, July 1990.
- ROSENAU, James N., The Dynamism of a Turbulent World, en KLARE, Michael T. & CHANDRANI, Yogesh (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998.
- ZEDNER, Lucia, "Security", Routledge - Taylor & Francis Group, London and New York, 2009.
- ZINECKER, Heidrun, "Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica", Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador, El Salvador, abril de 2012. <http://www.fesamericacentral.org/?art=1207&title=Nuevo%20Documento%20de%20Trabajo%20M%E1s%20muertos%20que%20en%20la%20guerra%20civil%20:%20el%20enigma%20de%20la%20violencia%20en%20Centroam%E9rica&lang=es> Tomado el 5 de julio de 2012.

Escepticismo y cambio climático: una amenaza a la seguridad y estabilidad de los Estados

Por Luis Fernando Orozco Barrera*

**Luis Fernando Orozco Barrera es funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia desde 2002 y en la actualidad se encuentra en el rango de Primer Secretario de Relaciones Exteriores. Es abogado de la Universidad Nacional y ha desempeñado sus funciones en la Oficina Asesora Jurídica, dentro del Área de Tratados, en la Dirección del Talento Humano, en la Coordinación de los Estados Unidos, Canadá y Cumbre de las Américas, como Vicecónsul en el Consulado General de Colombia en Miami, así como asesor del Despacho de la Viceministra de Asuntos Multilaterales. Cursó estudios de Maestría en Asuntos Globales en el Centro para Asuntos Globales de la Universidad de Nueva York, institución para la cual escribió una versión en inglés sobre temas de seguridad transnacional.*

En las últimas dos décadas, el mundo ha sido testigo de un intenso debate acerca del cambio climático que ha desembocado en una amarga controversia política sobre la veracidad de la correlación entre las acciones de los seres humanos y el drástico cambio en los patrones climáticos globales. Gracias a documentales tales como "Una Verdad Inconveniente" (2006) de Al Gore, la discusión acerca del cambio climático, como una fuente legítima de preocupación ha alcanzado finalmente a los ciudadanos comunes y corrientes.



Foto: Luis Fernando Orozco, Yellowstone National Park, Wyoming, EEUU, julio 2013

Para algunos, el cambio climático global es simplemente un engaño. Para otros, es la mayor amenaza a la seguridad transnacional que el mundo haya presenciado. Más aún, el cambio climático —la combinación de fenómenos naturales como resultado de la actividad humana— acompañado del escepticismo promovido por grupos de interés alrededor del mundo puede representar el más grande riesgo enfrentado por los países en la actualidad. Dichos grupos, a los cuales haré referencia más adelante, descalifican y obstruyen la formulación e implementación de políticas medioambientales dirigidas a prevenir los catastróficos efectos del cambio climático, que incluyen, pero no se limitan a, severas sequías, inundaciones, hambrunas, migraciones masivas y desplazamiento, así como la falta de agua potable. Si no se hace algo al respecto, la combinación de todas esas consecuencias podría conducir a una nueva era de inestabilidad y guerras debido a una reciente percepción subjetiva de amenazas a la seguridad de algunos Estados que actualmente, están ganando posiciones competitivas en el amanecer de un nuevo paradigma sobre el poder. El Príncipe de la Corona de Abu Dabi, por ejemplo, expresó en 2011:

"el agua es más importante que el petróleo para los Emiratos Árabes Unidos en la medida que la región enfrenta ahora este problema serio y crítico"¹,

una afirmación fuera de lo común que resalta la naturaleza cambiante de lo que será uno de los elementos

principales de las relaciones de poder en los próximos años.

En este orden de ideas, en las siguientes páginas se propondrá, en primer lugar, un marco conceptual que permita entender el fenómeno del cambio climático y los riesgos generados por la agenda impulsada por un movimiento de "escépticos" alrededor de sus orígenes y consecuencias. En segundo lugar, este ensayo explorará las medidas que han sido discutidas en los Estados Unidos y el sistema internacional para luchar contra el cambio climático y cómo han sido derrotados. Finalmente, se revisarán las implicaciones del cambio climático y el movimiento de los incrédulos para bloquear las estrategias dirigidas a revertirlo. Igualmente se formularán algunas recomendaciones destinadas a hacer frente a los retos planteados por el falso dilema propuesto por el movimiento de los escépticos entre sostenibilidad económica y preservación del medio ambiente.

Marco conceptual

El cambio climático es un hecho establecido después de más de tres décadas de investigaciones científicas por parte de organizaciones gubernamentales e independientes. Unas cuantas definiciones son necesarias para un mejor entendimiento de las consecuencias detrás de la campaña emprendida contra el origen antropogénico del cambio en los patrones climáticos en el planeta Tierra.

A menudo confundido con el "calentamiento global", el cambio climático es definido como la alteración "en la totalidad de los atributos que definen el clima —no solo la temperatura de la superficie, pero también en los patrones de precipitación, vientos, corrientes oceánicas, y otras medidas del clima de la tierra" (Mann, 2009, p.193)². El mismo autor señala que el cambio climático tiene dos componentes, "uno de los cuales es que su origen es humano y coincide en sus fechas con los periodos de industrialización de los últimos dos siglos", todo lo cual se encuentra en el centro de la disputa por aquellos escépticos de cualquier relación de causa y efecto entre las actividades humanas y el fenómeno climático global. Por otro lado, "calentamiento global" se refiere al incremento de la temperatura de la Tierra debido al efecto invernadero causado por la emisión de gases fósiles.

En contraste con esta posición que defiende no solo la existencia del cambio climático sino igualmente sus raíces humanas, un creciente número de escritores incrédulos del cambio climático aducen que éste no es otra cosa que parte de un fenómeno natural que no tiene relación alguna con la contaminación por dióxido de carbono y la degradación del medio ambiente. En el mismo sentido, Carter (2007) señala que en la medida que el clima tiene una naturaleza impredecible, ninguna interferencia humana puede ser argüida porque el cambio climático no es otra cosa que un "mito peligroso" con una

1 - "Water is More Important than Oil for UAE, Says Mohammed Bin Zayed." *Khaleej Times* : n/a. ABI/INFORM Complete; ProQuest Social Science Journals. Dec 13 2011. Web. 16 Apr. 2012.

2 - MANN, Michael E. "Do Global Warming and Climate Change Represent a Serious Threat to our Welfare and Environment?" *Social Philosophy & Policy* 26.2 (2009): 193-230. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 11 Apr. 2012.

agenda política detrás³. Políticos, corporaciones multinacionales de combustibles fósiles, la industria automotriz y de productos agrícolas, a la par con centros de pensamiento conservadores, han estado trabajando para enfrentar las posiciones de grupos medioambientales así como de los encargados de formular políticas en lo que autores como McCright y Dunlap (2003)⁴ definen como "la construcción social de no-problematicidad".

De esta forma y usando el apoyo de grupos de cabildo profesionales, trabajan intensamente en contrarrestar la sensibilización del público respecto al tema, enmarcando la discusión alrededor de los intereses corporativos. Para lograr sus objetivos, los escépticos se han comprometido en el reclutamiento de sus propios "expertos" que escriben estudios para ser diseminados en los medios masivos de comunicación (McCright/Dunlap, 2003, p. 358⁵; Di-Francesco/Young, 2010⁶) con el ánimo de disminuir la credibilidad de la opinión pública sobre la veracidad del tema.

Esta posición contenciosa alrededor del origen del cambio climático se hizo evidente con las secuelas de la debacle del Protocolo de Kioto, cuando naciones industrializadas y

economías emergentes no pudieron ponerse de acuerdo sobre las políticas que deberían ser puestas en marcha para revertir o contener las consecuencias del cambio climático en el mundo. El Protocolo de Kioto (1997) buscaba concretar los objetivos de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés, 1992), tales como la reducción obligatoria de los niveles en la emisión de gases de efecto invernadero. Treinta y siete países industrializados más la Unión Europea firmaron el Protocolo, incluyendo a los Estados Unidos. A través de tres mecanismos (desarrollo limpio, comercio de emisiones e implementación conjunta), el Acuerdo intentaba cortar las emisiones a un ritmo de 5% por año entre 2008 y 2012. En contraste, la UNFCCC fue suscrita por ciento noventa y cuatro naciones, pero no cuenta con el mismo poder compulsivo que el mandato emanado de Kioto.

A pesar de sus limitaciones, el significado de lo que se entiende por "cambio climático" que se encuentra consignado en la UNFCCC es el resultado de una construcción política después de largas negociaciones diplomáticas, pero el concepto fue construido primariamente con base en el consenso científico logrado desde 1970 (Holcombe, 2006, p. 13)⁷. En ese

sentido, cualquiera hubiera esperado que un acuerdo internacional ratificado por ciento noventa y cuatro naciones y en vigor desde 1994 hubiera generado una reacción menos hostil. Temas como la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera -o la alteración de la composición en sus elementos- y las medidas cautelares dirigidas a anticipar, prevenir o minimizar las causas del cambio climático, así como la mitigación de sus resultados adversos -artículos 1º y 3º de la UNFCCC-, tenían como finalidad atender la necesidad de actuar con prontitud para mitigar las secuelas dejadas por desastres naturales cuya estela no ha sido vista antes en la historia de la humanidad.

Sin embargo, tal y como explican Aaron McCright y Riley Dunlap en "Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy" (2003), "entre 1990 y 1997 [el movimiento conservador] se movilizó para desafiar las pretensiones detrás del calentamiento global (sic) por parte de las corrientes científicas predominantes y se alineó con prominentes escépticos del cambio climático, conocidos por sus críticas acérrimas, así como su afiliación con la industria de los combustibles fósiles"⁸. En este orden de ideas, su principal logro ha sido, sin duda, el bloqueo a

3 - CARTER, R M, 2007. *The Myth of Dangerous Human Caused Climate Change*, in *Proceedings The AusIMM 2007 New Leaders' Conference*, pp 61-74 (The Australasian Institute of Mining and Metallurgy: Melbourne). Available from: <http://www.shop.ausimm.com.au/paperdetails.php?PaperID=2553>

4 - MCCRIGHT, Aaron, M., and Riley E. Dunlap. "Defeating Kyoto: The Conservative Movements Impact on U.S. Climate Change Policy." *Social problems* 50.3 (2003): 348-73. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 17 Apr. 2012.

5 - *ibidem*

6 - ANNE DIFRANCESCO, Darryn, and YOUNG, Nathan. "Seeing Climate Change: The Visual Construction of Global Warming in Canadian National Print Media." *Cultural Geographies* 18.4 (2011): 517-36. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Criminal Justice; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 23 Aug. 2012.

7 - HOLCOMBE, Randall G. "Should we have Acted Thirty Years Ago to Prevent Global Climate Change?" *The Independent Review* 11.2 (2006): 283-8. ABI/INFORM Complete; Alt-PressWatch; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 16 Apr. 2012.

8 - MCCRIGHT, Aaron, M., and DUNLAP, Riley E. "Defeating Kyoto: The Conservative Movement. Impact on U.S. Climate Change Policy." *Social problems* 50.3 (2003): 348-73. ABI/INFORM. Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health. Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 17 Apr. 2012.

importantes leyes medio ambientales en los Estados Unidos y en diferentes lugares del mundo. Por ejemplo, justo antes de que la Cámara de Representantes de los Estados Unidos votara la ley de Seguridad Energética y Aire Limpio (SEAL) en 2009, más de 1.150 cabilderos⁹ y grupos de defensa de intereses se registraron ante el Congreso de ese país. Ese número incluye propietarios de granjas, productores de biocombustibles, la industria carbonífera, compañías de gas natural, entre otras, en la búsqueda de la protección de sus ingresos por encima del bienestar general de la población.

La efectividad de dichas actividades quedó demostrada justo después de que la ley SEAL fuera aprobada. La administración del presidente Barack Obama dio un paso atrás en la implementación del acápite que haría a las compañías responsables de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Un reportaje publicado por el diario *The Wall Street Journal* en febrero de 2010 explica cómo los miembros de ambos partidos se opusieron a la puesta en práctica de las medidas contenidas en la ley SEAL debido a que las economías locales de sus votantes que "dependen de combustibles fósiles"¹⁰ saldrían perjudicadas. Solo recientemente, la administración Obama intentó imponer la ley SEAL usando los poderes del despacho presidencial

de forma que pudiera superar la obstrucción del Congreso.

Aunque el debate entre estas dos posiciones contrastantes –escépticos y activistas medioambientales– parece ser una mera controversia teórica, el desenlace de la misma se extiende mucho más allá de los confines de la discusión científica, política y económica.

Es probable que el cambio climático evolucione hacia un desastre de proporciones épicas en la medida que las estrategias de mitigación y adaptación han sido retrasadas. La importancia de esos dos elementos es crítica porque el cambio climático está teniendo ya un impacto en el medio ambiente y en las sociedades. Sus efectos irreversibles hacen que poner en práctica políticas de mitigación para disminuir la tasa actual de gases de efecto invernadero sea urgente.

Tales políticas deben incluir estrategias para el desarrollo sostenible a nivel global, estatal y local, al igual que medidas de adaptación al cambio climático toda vez que, como la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (APA) ha reconocido, en este punto el cambio climático ocurrirá independientemente de las futuras emisiones de gases de efecto invernadero¹¹.

Vivir en negación

A pesar del oscuro escenario descrito, en momentos en que el Protocolo de Kioto y la UNFCCC parecen haber fracasado, ciertos países han alcanzado algunos de los objetivos que se encuentran incluidos en los acuerdos internacionales actuando con base en el "espíritu" de los tratados. Por ejemplo, Bangladesh, Canadá, los Estados Unidos, Ghana, México y Suiza, así como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se han comprometido a abordar el problema de los contaminantes de corta vida que ocasionan aproximadamente al 30% del calentamiento global (Broder, 2012)¹².

Sin embargo, una amenaza transnacional requiere un enfoque transnacional, no iniciativas individuales basadas en falsos altruismos y beneficios limitados: en 1997 Kioto no obligaba a China a disminuir su emisión de gases de efecto invernadero, pero para 2008 era responsable por el 23% de la emisión mundial de los mismos; paralelamente, los Estados Unidos emitía 18.11%¹³ cuando el instrumento fue suscrito, porcentaje que se incrementó en un 10% durante el período comprendido entre 1990 y 2010¹⁴, todo lo cual enfatiza la necesidad de una perspectiva multilateral.

9 - LAVELLE, Marianne. "Tally of Interests on Climate Bill Tops a Thousand." *Public Integrity*. The Center for Public Integrity, 10 Aug. 2009. Web. 22 Apr. 2012. <http://www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1608/>.

10 - WILLIAMSON, Elizabeth. "Obama Retreats From Goal of Cap-Trade Bill." *The Wall Street Journal*. Dow Jones Newswires, 3 Feb. 2010. Web. 22 Apr. 2012. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704022804575041632860721438.html>>.

11 - "Working Group II: Impacts, Adaptation, and Vulnerability." *Intergovernmental Panel on Climate Change. United Nations Environmental Programme (UNEP) and the World Meteorological Organization (WMO)*, 28 Mar. 2012. Web. 23 Apr. 2012. <<http://www.ipcc-wg2.org/index.html>>.

12 - BRODER, John M. "U.S. Pushes to Cut Emissions of Some Pollutants That Hasten Climate Change." *The New York Times*. The New York Times, 12 Feb. 2012. Web. 23 Apr. 2012. <<http://www.nytimes.com/2012/02/16/science/earth/us-pushes-to-cut-emissions-that-speed-climate-change.html?ref=science>>.

13 - "List of Countries by Carbon Dioxide Emissions." *Wikipedia*. Wikimedia Foundation, 21 April, 2012. Web. 23 April 2012. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Countries_by_carbon_dioxide_emissions.

14 - "2012 U.S. Greenhouse Gas Inventory Report." *EPA*. Environmental Protection Agency, 16 Apr. 2012. Web. 23 Apr. 2012. <<http://www.epa.gov/climatechange/emissions/usinventoryreport.html>>.



Boulder Glacier, 1932 & 1988
 Photos by George Grant (1932) and Jerry DeSanto (1988)



Foto: Luis Fernando Orozco. Aviso con imágenes que reflejan el receso de los glaciales en las últimas décadas en el Glacial National Park en Montana, EEUU.

En el entretanto, los teóricos del escepticismo sobre cambio climático pasan por alto los imprevistos efectos colaterales de una política basada en hacer nada. Su posición se apoya en desacreditar a la comunidad científica que ha estudiado el tema. El movimiento escéptico ha escogido ignorar deliberadamente casos como el de Pakistán, donde 660.000

personas fueron desplazadas y 8.9 millones fueron afectadas por inundaciones en 2011¹⁵, lo cual fue causado por un fenómeno de La Niña inusualmente fuerte. Esto representó, adicionalmente, una amenaza a la estabilidad de Medio Oriente, pero también a la seguridad de su vecina, India. En este caso, si agregamos un inmenso número de personas desplazadas a una existente situación de tensiones bilaterales entre Pakistán e India, la balanza geopolítica de una región geográficamente distante pero cercana a los intereses de los Estados Unidos se vuelve más explosiva aún.

De hecho, los riesgos a la seguridad detrás del cambio climático son abundantes. Algunos autores como Vorosmarty predicen que la escasez de agua y la inseguridad alimentaria serán las nuevas causas de conflicto en los próximos años (Vorosmarty, 2000). De acuerdo con un documento marco publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 2008, "el cambio climático afectará las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, utilización y sistemas de estabilidad alimentaria". Pero las ramificaciones calamitosas del problema van más

allá de las expuestas por la FAO. A modo de ilustración, "Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security", un documento elaborado por analistas del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, sugiere que la inseguridad alimentaria fue uno de los principales factores que causaron los desarrollos históricos detrás de la Primavera Árabe en 2011 (Breisinger et al., 2011¹⁶). La investigación apunta a indicar que la insatisfacción social, la desnutrición y el alto precio de los víveres fueron algunos de los elementos que propiciaron la insurrección, circunstancias todas que no son exclusivas del mundo árabe sino que pueden ser encontradas en otras regiones como Asia central y América Latina. Debido al cambio climático y la degradación ambiental, ambas de origen humano, el Programa Mundial de Alimentos estima que el 20% de la población mundial estará en riesgo de enfrentar una hambruna para el año 2050¹⁷.

Así mismo, el esperado aumento en la demanda de agua potable en América del Sur y África en el orden del 95% y el 70%, respectivamente (Shiklomanov, 1993¹⁸), confirmado por investigaciones adicionales durante la siguiente década, agrega presión a regiones cuyas estructuras gubernamentales son débiles o el aparato estatal enfrenta tensiones. En estas naciones, la falta de recursos financieros para desarrollar políticas apropiadas para hacer contrapeso a la falta de agua para

15 - HABIB, Nasir. "Hundreds Dead, 660,000 Displaced by Pakistan Flooding." CNN . Cable News Network, 30 Sept.2011. Web. 17 Apr. 2012. <http://articles.cnn.com/2011-09-30/world/world_asia_pakistan-flooding_1_flood-reliefsafe-drinking-water-pakistan?_s=PM:WORLD>.

16 - BREISINGER, Clemens, ECKER Olivier, and PERIHAM Al-Riffai. Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security. Policy Paper. 18th ed. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, May, 2011. Print.

17 - "Climate Change." World Food Programme Fighting Hunger Worldwide. World Food Programme. Web. 23 Apr. 2012. <<http://www.wfp.org/climate-change>>.

18 - SHIKLOMANOV, Igor A. "Chapter 2: World Fresh Water Resources." Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources, edited by Peter H. Gleick. Oxford University Press, 1993.

consumo humano, así como para la agricultura y la ganadería, se ha convertido en una fuente adicional de riesgos en materia de seguridad. En este sentido, es posible encontrar historias aleccionadoras como en Etiopía y Somalia, países devastados por hambrunas como resultado de drásticos cambios en los patrones climáticos, pero también por las dificultades para consolidar el estado de derecho y las instituciones gubernamentales.

A pesar de esto, durante la última década científicos, activistas medioambientalistas y organizaciones internacionales han estado bajo ataque por parte del movimiento escéptico que aduce que "el cambio climático no está ocurriendo, y si lo está haciendo, señalar causas humanas es, en el mejor de los casos, dudoso" (Daniels, 2011, p. 1915)¹⁹. Todo esto en contradicción con voces como las de Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas, quien "advirtió que el cambio climático puede representar tanto peligro para el mundo como la guerra" (Scheffran/Battaglini, 2010, p. 528²⁰), el Comité del Premio Nobel, que declaró que "el cambio climático puede inducir migraciones a gran escala e incrementar el peligro de conflictos violentos y guerras", o la Comisión Europea y el Alto Representante para la Política Exterior y la Seguridad Común, que observa al cambio climático como una "amenaza multiplicadora que exacerba tendencias existentes, tensiones e inestabilidad" (ibid).

El problema radica en el fracaso en la implementación de políticas efectivas para manejar los diferentes tipos de emergencias que todos los países encontrarán como consecuencia del fenómeno global. Al cuestionar el consenso científico que vincula el cambio climático con el aumento en el número de desastres naturales en el mundo (Carter, 2011, p. 65), el movimiento escéptico también debilita el apoyo internacional que se requiere para el proceso de manejo de emergencias, especialmente en los países en desarrollo, proceso compuesto por las etapas de formulación, adopción, implementación y evaluación, descritas por autores como Mushkatel y Weschler²¹.

Esto debe ser hecho no solo a nivel nacional sino a escala global, en la medida que fenómenos como el derretimiento de las capas de hielo polares y glaciales, huracanes más frecuentes y más fuertes, sequías, incendios forestales, así como muertes por temperaturas extremas, no conocen fronteras. El sistema multilateral, sujeto a frecuentes críticas debido a sus estructuras burocráticas, tiene el conocimiento para hacerle frente al tipo de emergencias que el cambio climático representa, lo cual es esencial para la movilización de recursos económicos y humanos, asistencia de emergencia para víctimas y esfuerzos de recuperación a corto y largo plazo.

Conclusiones

Después de la explosión en una mina en el Reino Unido en 1947, equipos de rescate empezaron a utilizar canarios para detectar gases tóxicos en el aire (Pauff, 2000²²). La muerte del canario llegaba como la primera pero más letal señal del peligro que acechaba. En cuanto a cambio climático se refiere, la Tierra no cuenta con un sistema de alerta temprana de ese tipo, pero los pasos que deben ser adoptados por los gobiernos alrededor del planeta ya se encuentran dictados. Las tácticas utilizadas por el movimiento escéptico y los grupos de interés han sido efectivas hasta el momento, impidiendo avances significativos en el entorno de negociaciones multilaterales durante la última década; sin embargo, no es sostenible a largo plazo. La renuencia a aceptar evidencia científica ha convertido una de las peores amenazas a la seguridad transnacional que la humanidad haya tenido en una discusión filosófica. Elaboraciones políticas han dejado de lado que hasta ahora "extinción" era un asunto propio de variedades de flora y fauna, pero gracias al cambio climático hoy es un riesgo para la existencia de la especie humana.



19 - DANIELS, Brigham. "Addressing Global Climate Change in an Age of Political Climate Change." *Brigham Young University Law Review* 2011.6 (2011): 1899-935. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 16 Apr. 2012.

20 - SCHEFFRAN, Jü, and BATTAGLINI, Antonella. "Climate and Conflicts: The Security Risks of Global Warming." *Regional Environmental Change* 11 (2011): 27-39. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. Web. 11 Apr. 2012.

21 - MUSHKATEL, Alvin H. and WESCHLER, Louis F. *Public Administration Review*, Vol. 45. Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration (Jan., 1985), pp. 49-56. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Stable <http://www.jstor.org/stable/3134997>

22 - PAUFF, Georgie. "Canaries Role in Mine Safety Worked to Detriment of theirs the Birds were used to Detect Lack of Oxygen and Dangerous Gases. Many Passed Out Or Died." *Morning Call*. B.03. ABI/INFORM Complete; OxResearch; ProQuest Central; ProQuest Education Journals; ProQuest Health Management; ProQuest Research Library; ProQuest Social Science Journals. May 04 2000. Web. 17 Apr. 2012

Irán ¿enclave geopolítico?

“No te pares en las alfombras persas o los mulás, ya que estos solo aumentarían en valor”².

Proverbio persa

Por Mauricio Franco De Armas*

**Mauricio Franco De Armas, es Segundo Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, actualmente vinculado al escritorio de Brasil y Perú en la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo. Como funcionario de la Carrera Diplomática y Consular ha desempeñado funciones en la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales y en la Misión de Colombia ante el Gobierno de India. Alumni del Asian Forum on Global Governance’.*

Este antiguo adagio persa permite ilustrar la disyuntiva que siempre ha existido en Irán, donde la sociedad a la vez que autocensura, exige un manejo equilibrado de su identidad, llevando a sus gobernantes a satisfacer y garantizar tanto la herencia persa como la islámica, en un justo equilibrio que al romperse llevó, por ejemplo, a la revolución de 1979.

1 - <http://www.asiangovernanceforum.com/h/>

2 - Stanley A. Weiss. “Sanctions aren’t the way: How to promote people power in Iran”. *The New York Times*, 20 de marzo de 2002. Consultado en noviembre de 2012. http://www.nytimes.com/2002/03/20/opinion/20iht-edstan_ed3_.html?pagewanted=all



Entender este aspecto es de la mayor importancia para comprender las razones del constante escrutinio internacional en que se encuentra inmerso este país y por qué el balance es requisito para el éxito de su régimen o para el desarrollo de iniciativas que allí se quieran instalar. Lo anterior se refleja, a su vez, en el comportamiento de su política exterior, por lo general difícil de interpretar por parte de la comunidad internacional, principalmente en occidente. Este comportamiento también se evidencia en el proceso de toma de decisiones y la forma en la cual Irán es considerado hoy. Por ello, cabe preguntarse: ¿es Irán un enclave geopolítico? Para responder a esta pregunta, en el siguiente artículo se abordará el concepto de enclave geopolítico desglosado en las siguientes variables: el elemento histórico, la ubicación geográfica e implicación geopolítica, gobierno y política exterior y el programa nuclear. Por último, partiendo de las variables anteriores se mencionarán cuáles serían los escenarios futuros, previstos por diferentes académicos que han estudiado ampliamente este país.

Enclave geopolítico

En geografía política, un enclave es una parte de territorio que está completamente rodeado por un territorio extranjero. Si bien la realidad de Irán escapa en sentido estricto a esta definición, hay ciertos matices que permiten el uso de esta categoría.

Se utilizará este término entonces de manera descriptiva para acercarse al contexto actual internacional de la situación geopolítica de Irán, la cual es considerada por la comunidad internacional como de "aislamiento". De allí, justamente, proviene el término "enclave geopolítico".

Irán es por supuesto una nación soberana con un acervo histórico muy importante que permite otorgarle, producto del mismo, una legitimidad por demás valiosa junto con otras grandes civilizaciones como la griega, la india o la china; es decir, posee una madurez histórica que debe ser sopesada y reflejada "en el deber ser", a la hora en que su Gobierno toma grandes decisiones, particularmente en materia de política exterior.

Legitimación histórica

Si se observa de manera sucinta los periodos de la historia de Irán, ésta se puede sintetizar en tres grandes etapas: el ascenso y caída del Imperio Persa (550 a.c a 1925), la modernización de Irán (1925 -1979) y la República Islámica (1979 al presente). El sólo mencionar estos tres puntos de referencia es de la mayor importancia para contextualizar su situación actual. La historia de Persia ha trazado una legitimidad que ha pasado generaciones. Muy presente en testimonios vivos está el legado que dejó el "Decreto de Ciro el Grande"³, emperador de la dinastía aqueménide, cuyo manuscrito en escritura cuneiforme promueve la

tolerancia cultural y religiosa. Es así como, la antigua Persia, y su hoy heredero Irán, fue una de las primeras civilizaciones en promover la tolerancia. En el cilindro está plasmado el primer texto a que hace referencia el Derecho de las Naciones, cuya réplica se encuentra en el edificio de Naciones Unidas en Nueva York.

Ubicación geográfica e implicación geopolítica

Parte del Estrecho de Ormuz lo conforma el actual Estado de Irán y es esta la puerta que provee de petróleo a las principales economías del planeta; de esta forma, hace parte de la ruta estratégica que permite la supervivencia energética de esos países. No en vano se reconoce que "la importancia del Estrecho radica, en que tanto en el Estrecho de Malaca como en el Estrecho de Ormuz, se observa el mayor tránsito de petróleo del mundo"⁴. En ese mismo sentido, se destaca con frecuencia que "la localización estratégica y sus vastos recursos de petróleo... hacen de Irán un país importante en la escena internacional..."⁵.

Irán es un enclave no solamente por ser un punto de paso neurálgico y obligado del comercio internacional -en una región con temas del orden global de la mayor complejidad-, sino porque las circunstancias de embargo y sanciones internacionales, hacen

3 - GASEMI, Shapour. *History of Iran. "The Cyrus the great cylinder"*. Consultado en noviembre de 2012. http://www.iranchamber.com/history/cyrus/cyrus_charter.php

4 - SHARAN, Vivan y THIER, Nicole. "Oil Supply Routes in the Asia Pacific: China's Strategic Calculations". *Observer Research Foundation Occasional Paper # 24*. Nueva Delhi, septiembre de 2011, Página 11.

5 - Council on Foreign Relations. *Crisis Guide: Iran*. Consultado en noviembre de 2012. http://www.cfr.org/interactives/CG_Iran/index.html#/iran-and-the-region/

de ésta una zona "especial y aislada" pero paradójicamente de importancia planetaria. Se caracteriza, además, por ser una región muy volátil con crisis recurrentes. No se debe olvidar que está localizado en el sur de Asia pero ejerce un rol importante en los desenlaces de la política regional de Medio Oriente, donde la herencia histórica como imperio y el relacionamiento greco-romano, los hace distar mucho de las visiones de sus vecinos. De esta forma, lo que ocurre en Irán tiene efectos tanto en el Golán como en el Valle de la Bekaa y viceversa. Es innegable la influencia que este país tiene en los temas de la agenda del Medio Oriente: el conflicto árabe - israelí, la relación con Hezbolá, la crisis de su vecino Siria -país aliado en la región-, entre otros.

Gobierno y política exterior

Irán tiene una forma de gobierno con una estructura única. Dotado de una jerarquía teocrática liderada por el Ayatola y bajo la forma del sincretismo político, su sistema privilegia elementos de la religión musulmana y la antigua cultura persa. El líder supremo es el Ayatola Ali Khamenei, mientras que el Jefe de Gobierno es el Presidente Mahmoud Ahmadinejad. Un Consejo de Guardianes de doce miembros, el más alto órgano colegiado, es el pilar de la estructura de gobierno. En Irán no existe sistema

de partidos, de hecho está prohibido aunque hay tendencias conservadoras y liberales o moderadas. Por lo tanto, la estructura de lo doméstico se refleja en las decisiones en materia de política exterior contando, por supuesto, con la particularidad única de su régimen de gobierno.

Para entender la política exterior iraní de hoy, hay que mirar hacia atrás. Ha sido un país que ha sufrido conocidas e innumerables intervenciones, con el fin único de asegurar para occidente el abastecimiento de petróleo. La historiadora Diana Uribe, lo describe así: "... la historia del petróleo cae sobre Irán como un piano de cola determinando todo su destino en el siglo XX, el petróleo será la decisión final. Ahora con el descubrimiento del petróleo Irán queda condenado junto con los demás países árabes en la mira de la sociedad industrial que va a ser motivo de la mayoría de los problemas actuales..."⁶. Así mismo, es importante señalar la intervención de la Secretaria de Estado Madeleine Albright en el año 2000, durante su discurso ante el Consejo Americano-Iraní en Washington, refiriéndose al rol de su país en el derrocamiento de Mohammed Mossadeq en 1953 y al establecimiento del gobierno de Mohammad Reza Pahlavi, como un "setback for Iran's political development"⁷. Por lo anterior, es inevitable que se haya enraizado, tanto en los gobiernos como en la mentalidad del pueblo iraní, una total desconfianza a cualquier tipo de intervención extranjera.

En la década de los ochenta, Gary Sick mencionaba algunos aspectos -como la localización estratégica de Irán- que matizan e influyen su comportamiento en materia de relaciones exteriores: "A diferencia de las relaciones con los superpoderes, Irán disfruta de una posición de poder preponderante en relación con sus vecinos más pequeños. Irán controla la mitad de la línea costera del golfo"⁸. El mismo autor puntualiza que otro momento relevante de la política exterior iraní había ocurrido apenas unos años atrás, precisamente en octubre de 1984, cuando se da una cierta apertura: en medio de un contexto de guerra entre Irak e Irán, se le dio un nuevo enfoque a la política exterior. El Ayatola Khomeini, haciendo un llamamiento a los representantes de su cuerpo diplomático, manifestó

"We should act as it was done in early Islam when the Prophet . . . sent ambassadors to all parts of the world to establish proper relations. We cannot sit idly by saying we have nothing to do with governments. This is contrary to intellect and religious law. We should have relations with all governments with the exception of a few with which we have no relations at present... We will not establish relations with America unless America behaves properly"⁹.

En la década de los noventa el enfoque de política exterior no varía mucho,

6 - URIBE, Diana. *Historia del Mundo. La Historia del Petróleo en Irán*. Consultado el 2 de diciembre de 2012. http://www.caracol.com.co/audio_programas/archivo_de_audio/historias-del-mundo-diana-uribe-domingo-2-de-diciembre-de-2012-la-historia-del-petroleo-en-iran/20121202/oir/1805042.aspx

7 - Council on Foreign Relations. *A U.S. Apology. Crisis Guide: Iran*. Consultado en agosto de 2012. http://www.cfr.org/interactives/CG_Iran/index.html#/timeline/

8 - SICK, Gary G. "Iran's Quest for Superpower Status". *Revista Foreign Affairs*. Primavera 1987. Consultado en Agosto de 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/42020/gary-g-sick/irans-quest-for-superpower-status>

9 - *Ibid.*, 2.

más bien se marca un comportamiento constante producto del agotamiento que dejó la guerra con Irak. Sólo iniciando el siglo XXI hay un cambio radical en la dinámica de la política exterior. En efecto, el desarrollo del programa nuclear iraní alcanza su punto álgido en 2003 al incluir en la agenda el tema del enriquecimiento de uranio. A lo anterior se agrega la llegada del Presidente Mahmoud Ahmadinejad al poder en 2005, lo que sin duda otorgó al programa nuclear iraní y su defensa una dinámica personalista de la política exterior. A partir de ese momento, dos grandes cambios tienen lugar en beneficio de la política exterior de Irán. En primer lugar, el programa nuclear iraní pone a este país en el tablero de las prioridades de la agenda internacional -particularmente en la de los países del Consejo de Seguridad- y en segunda instancia, la situación regional ha venido favoreciendo la política exterior iraní.

En cuanto al primer cambio, es decir el significado de dicho programa en materia de política exterior, George Friedman afirma que:

"desde el punto de vista iraní el programa ha sido de gran relevancia, le ha traído a Irán prestigio en el mundo islámico y le ha dado el nivel útil de credibilidad política a nivel global. Al igual que Corea del Norte, tener un programa nuclear le ha permitido a Irán sentarse como un igual ante los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas más Alemania, creando una atmósfera psicológica en la cual la voluntad de Irán de discutir el tema, es una especie de concesión¹⁰.

Respecto del segundo cambio, la intervención de Estados Unidos en Afganistán y posteriormente la Guerra en Irak en 2003, al modificar la jerarquía política iraquí con la salida de Saddam Hussein, han permitido mayor influencia de Ahmadinejad en estos dos países. Por una parte, goza del buen entendimiento con el presidente afgano Hamid Karzai y existen acercamientos con las autoridades iraquíes actualmente en el poder.

El programa nuclear iraní

El programa nuclear exagera el sentimiento de identidad nacional ancestral del país y es visto internamente como la opción legítima de adquirir medios para la defensa de ese legado. Es la amalgama del pueblo. La Premio Nobel de la Paz iraní, Shirin Ebadi¹¹, a pesar de su exilio, considera al programa nuclear como "económicamente justificable" y "causa de orgullo nacional", rechazando además cualquier intervención extranjera en su país.

En contraste, es interesante constatar que el surgimiento del programa nuclear iraní tiene sus orígenes¹² en la cooperación con países de occidente en los años cincuenta y setentas

cuando se dieron los primeros avances en la instalación de pequeños reactores. Por supuesto, el uso civil de la energía nuclear y sus fines pacíficos, es lo que los países que adquieren este tipo de tecnología manifiestan en sus inicios, cuando no es un programa secreto. Sin embargo, en otros casos como el de India y Paquistán, el origen de sus programas nucleares y la dotación de la bomba nuclear fue en su respectivo momento una sorpresa para la comunidad internacional. Ahora bien, el Derecho Internacional cuenta con diferentes mecanismos que prohíben que el comercio ilegal de material nuclear ponga en peligro a la humanidad. Ello se ve reflejado en acuerdos como el Tratado de No Proliferación -TNP- que busca evitar, con un régimen de salvaguardas, la propagación de estas armas hacia Estados no nucleares.

Por lo anterior, es importante destacar el rol del Consejo de Seguridad. Por decisión de éste un Estado puede ser sancionado, en primera instancia, mediante resoluciones y a través de la aplicación de los capítulos de la Carta de las Naciones Unidas -el VI en referencia al *arreglo pacífico de controversias* y el VII *Acción en caso de amenazas, a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*, de este último especial énfasis en los artículos 41, 42 y 43-. Como se sabe, al agotar los medios diplomáticos se puede llegar al uso de la fuerza. Por su parte, el Organismo Internacional de Energía Atómica -OIEA- y sus dos principales instrumentos vinculantes -el Acuerdo de Salvaguardias y el Protocolo

10 - FRIEDMAN, George. "War and Bluff: Iran, Israel and the United States". Septiembre de 2011. Consultado en noviembre de 2012. http://www.stratfor.com/weekly/war-and-bluff-iran-israel-and-united-states?utm_source=feedlist-f&utm_medium=email&utm_campaign=20120911&utm_term=gweekly&utm_content=readmore&elq=912b52f6414845838aa418fc9aa4734c

11 - Council on Foreign Relations. Crisis Guide: Iran. Consultado en noviembre de 2012. http://www.cfr.org/interactives/CG_Iran/index.html#/iran-and-the-region/

12 - The Nuclear Threat Initiative. Iran Country Profile. Consultado en noviembre de 2012. <http://www.nti.org/country-profiles/iran/>

Adicional de 1997-, son un régimen de control y vigilancia internacional que busca garantizar la seguridad en materia nuclear.

En cuanto a las sanciones impuestas al programa nuclear iraní debido al enriquecimiento de uranio, la línea cronológica de las mismas abarca un espacio de tiempo entre 2002 y 2012. Cinco rondas de sanciones se han aplicado a este país, a las que se suman las resoluciones emitidas por parte Consejo de Seguridad¹³.

Escenarios futuros

No existe ningún tipo de certidumbre acerca lo que va a ocurrir con el programa nuclear iraní. Varios académicos, ex-funcionarios y analistas, han visualizado dos escenarios hipotéticos.

El primero: la diplomacia como el escenario más deseable a nivel internacional. Según esta visión, evitar el fin de la diplomacia debe prevalecer en la comunidad internacional. Los diplomáticos iraníes han expresado, luego de la aprobación de las más duras resoluciones en el Consejo de Seguridad, el no intensificar más las sanciones ya impuestas en deterioro de la situación interna de su país. Para evitar tal escenario,

se han conformado diferentes grupos negociadores como el EU-3 (constituido por Gran Bretaña, Francia y Alemania) e Irán y los miembros del Consejo de Seguridad (P5+ 1) e Irán. También se destacan los buenos oficios de potencias medias regionales como Brasil y Turquía para buscar una salida concertada a los inconvenientes generados por el programa nuclear.

Irán, por su parte, ha defendido de manera vigorosa el carácter pacífico de su programa nuclear en diversas intervenciones, como la de su representante Javad Zarif -durante la reunión de Consejo de Seguridad en la que se emitió la Resolución 1696 (2006)¹⁴ que le daba plazo a Irán para detener el fortalecimiento de uranio para el 31 de agosto de ese mismo año-, así como en otros escenarios en los que señalan que cumplen con lo estipulado en el TNP¹⁵. Hipotéticamente y de acuerdo con lo descrito por Kenneth Waltz¹⁶, la búsqueda de un balance de poder en el ámbito nuclear puede crear estabilidad en Medio Oriente, por lo que apoyar los esfuerzos diplomáticos es posible en un escenario de resignación de un Irán dotado del arma nuclear. Contrario a lo que la mayoría de académicos y diseñadores de políticas occidentales consideran acerca de un Irán nuclear como algo catastrófico, indica además que existe una asimetría en Medio Oriente, con

un país que tiene el monopolio, y que tarde o temprano esta situación tenderá que ser equilibrada. Argumenta lo anterior diciendo que existen miedos infundados basados en el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, que consideran a Irán como a un actor irracional, y de ahí establecen la imposibilidad de aceptar a este país como estado nuclear y como amenaza de facto.

De otra parte, se presenta un segundo escenario al optar por una guerra y el asumir las consecuencias de la misma. Lo cual, es abordado en un debate de la élite académica estadounidense especializada en el tema, donde existen dos posiciones divergentes: la primera es partidaria del lema "es tiempo de atacar" mientras que la segunda defiende la expresión "es tiempo de no atacar"¹⁷. Para quienes contemplan el primero de estos escenarios, el profesor de la Universidad de Georgetown, Matthew Kroening explica que es mejor un ataque preventivo a un Irán nuclear y que el costo de hacerlo no sería muy elevado. Además, un Irán nuclear hace más difícil la posición de Estados Unidos en Medio Oriente frente a la estrategia de disuasión que a largo plazo tendría altos costos económicos en un escenario de crisis financiera mundial. Adicionalmente, sería más complicado negociar con un Irán nuclear. En resumen, disuadir

13 - 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010), hasta las más recientes de 2012, que llevaron a Irán a amenazar con cerrar el Estrecho de Ormuz.

14 - Security Council demands Iran suspends uranium enrichment by 31 august. Consultado en Noviembre de 2012. <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>

15 - "Irán Critica la Aplicación Discriminatoria del TNP". Islamic Republic News Agency. 6 de Noviembre de 2012. Consultado en noviembre de 2012. <http://old.irna.ir/es/SPNewsShow.aspx?NID=80403241>

16 - WALTZ, Kenneth. "Why Iran Should get the Bomb" Revista Foreign Affairs. julio/agosto 2012, Consultado en noviembre de 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/137731/kenneth-n-waltz/why-iran-should-get-the-bomb>.

17 - KROENING, Matthew. "Time to Attack Iran": Why to strike is the Least Bad Option Revista Foreign Affairs. enero/febrero 2012. Consultado en Agosto de 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/136917/matthew-kroening/time-to-attack-iran>

a Irán tendría un muy alto precio y por eso la opción de un ataque estaría justificada.

En contraste, Colin Khal¹⁸, ex -funcionario de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos para Medio Oriente, indica que un ataque preventivo sería injustificado y contraproducente, prefiriendo las sanciones económicas. Esta última opción seguramente abriría la caja de pandora en Medio Oriente, con una Siria de por sí ya bastante afectada por la guerra y el desplazamiento de la población. Un escenario así, como lo visualiza este autor, sería indeseable y el de más incertidumbre, además no cuenta con el total respaldo de la comunidad internacional.

Reflexiones finales

Irán tiene una posición estratégica de relevancia internacional. Lo que ocurra en el Estrecho de Ormuz afectaría a escala planetaria a la comunidad internacional. Al mismo tiempo, Irán se enfrenta a problemas en lo doméstico como consecuencia directa de las sanciones impuestas por los organismos multilaterales y otras instancias. Irán se encuentra en una situación de constante aislamiento por lo tanto, Irán es una especie de enclave geopolítico, que se encuentra circundada por un vecindario inestable y una serie de circunstancias que le hacen ver como una isla. Esta misma percepción la tienen los vecinos respecto de Irán, si este se dota del arma nuclear. Aun sin haber llegado a la disuasión, existe una percepción de

amenaza mutua en la región. Discernir acerca de la situación iraní y lograr soluciones mediante la diplomacia y la intensificación de las negociaciones constituye el mejor escenario ante otros que generan incertidumbre como un ataque preventivo, cuyos resultados al corto mediano o largo plazo aún no se pueden sopesar. En efecto, cruzada esa línea de seguro se tendrá un Medio Oriente más volátil. Irán, por su parte, debe aunar esfuerzos especialmente con los miembros del Consejo de Seguridad en un escenario donde la cooperación permita aliviar las tensiones existentes.

ORBIS



Foto: A. Gómez. Persépolis, Irán.

18 - KHAL, Colin. "Not time to attack Iran": Why War Should Be a Last Resort. *Revista Foreign Affairs*. marzo/abril, Consultado en agosto de 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/137031/colin-h-kahl/not-time-to-attack-iran>

Respice Omnia

Hacia una exploración de nuevas latitudes en la política exterior de Colombia

Por Pedro Agustín Roa Arboleda*

**Consejero de la Embajada de Colombia en México. Egresado de la Universidad de Los Andes y de la Academia Diplomática de San Carlos, en Bogotá. Ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en 1999 y se ha desempeñado como diplomático en Nueva York (Naciones Unidas) y Turquía. Lideró el proceso de apertura de las Embajadas de Colombia en Turquía en 2011 y en Ghana en 2012.*

Dos años han bastado desde el inicio del período de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos para reconocer un giro considerable en las prioridades de Colombia en materia de política exterior. El rasgo más evidente ha sido la inserción de nuestro país en el escenario internacional mediante una participación más proactiva y menos reactiva, y mediante una mayor presencia en el mundo, lo que se ha traducido en la apertura o reapertura de nuevas misiones diplomáticas y consulares de Colombia en varias partes del mundo.

Pero, ¿cuáles son los criterios para determinar la conveniencia o necesidad de establecer una nueva misión diplomática? ¿Cómo se adelanta el proceso de apertura de una misión? ¿Conviene verdaderamente a los intereses de Colombia la creación de nuevas embajadas y consulados?





El Presidente de la República, Juan Manuel Santos, pronuncia un discurso durante el acto de inauguración de la Embajada de Colombia en Turquía, en presencia del Presidente de la República de Turquía, la Primera Dama de Colombia y la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia. Ankara, 18 de noviembre de 2011. Foto: Presidencia de la República de Colombia.

Considérese el último de los anteriores interrogantes para empezar por responder afirmativamente: resulta altamente conveniente para los intereses del país ampliar su red de embajadas y consulados en el exterior.

Tan sólo la presencia física de un país en otro mediante una representación diplomática, por pequeña que ella sea, implica en sí mismo un poderoso gesto de reconocimiento de la importancia de la relación bilateral, lo que permite propiciar una interlocución más fluida, directa y eficiente entre las dos partes. Con lo anterior se evidencia que una embajada concurrente nunca logrará obtener resultados con el mismo grado de eficacia y prontitud que una embajada residente.

Así, la creciente presencia de Colombia en un número significativo de países redundará en claros beneficios para el país, habida cuenta de la diversificación de las relaciones con actores de otras zonas geográficas del

planeta a las que nunca antes o, muy ocasionalmente, se había mirado en el pasado.

Criterios de conveniencia para la apertura o cierre de una misión

La realidad cambiante y su ritmo vertiginoso han generado la necesidad de adaptarse al nuevo mapa geopolítico del planeta, en el que la globalización y el auge de las telecomunicaciones, lejos de debilitar el papel de las misiones diplomáticas, lo ha fortalecido. Colombia ha entendido la necesidad de ampliar su presencia en regiones como Asia, África y el Caribe en las que históricamente contaba con muy pocas misiones.

El principal argumento que tradicionalmente se ha esgrimido en Colombia frente a la decisión de cerrar una embajada ha sido presupuestal, como vehículo para favorecer un ahorro frente a gastos que en el imaginario popular son percibidos como excesivamente onerosos. Sin embargo, la realidad es que desde el punto de vista político, un país difícilmente puede compensar lo que supuestamente ahorra tras el cierre de una representación diplomática suya con la pérdida de interlocución y el enfriamiento de la relación bilateral que supone tal cierre. En términos generales, el cierre de una misión diplomática debería obedecer más a un gesto político excepcional que al vaivén de un cambio de gobierno sobre la base de objetivos presupuestales.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, resulta reconfortante atestiguar el proceso de apertura que ha venido experimentando Colombia en el mundo,

no solamente con el fortalecimiento de sus relaciones con socios tradicionales y la recuperación de relaciones estratégicas que se habían deteriorado, sino también con la apertura de nuevas misiones diplomáticas en los últimos 24 meses en países de las más diversas latitudes, entre ellos Turquía, Filipinas, Argelia, Ghana, Emiratos Árabes Unidos y Tailandia, así como la reapertura de misiones en Indonesia, Marruecos, Trinidad y Tobago.

Un criterio determinante a la hora de considerar la conveniencia de abrir o reabrir y mantener misiones residentes en estos países ha sido la necesidad de fortalecer los vínculos con nuevos socios y hacer presencia en áreas del orbe que han adquirido una importancia estratégica indiscutible. En el estudio de conveniencia surgen factores adicionales no menos importantes, en particular, intereses comerciales.

Estudio de casos: Turquía y Ghana

Dos ejemplos de la reflexión que se pretende generar aquí son las nuevas embajadas de Colombia en Ankara, República de Turquía, y Accra, República de Ghana. La primera de ellas está en pleno funcionamiento desde noviembre de 2011, mientras que la segunda se encuentra consolidando su proceso de apertura, iniciado en junio de 2012, esperando iniciar funciones próximamente.

La apertura de la representación diplomática de Colombia en Turquía significó el primer encuentro histórico de nuestro país con un actor de incuestionable importancia y peso específico en la región. Sorprende que nuestro país haya tardado tanto en reconocer la importancia de esta relación, pero al mismo tiempo regocija ver los pasos que esta naciente

relación ha traído consigo, los cuales reflejan el indudable acierto al haber tomado la decisión de abrir una misión en Ankara a nivel de Embajador residente:

a) Apenas cinco meses después de iniciado el proceso de apertura de la Embajada de Colombia en Ankara, el Presidente Juan Manuel Santos y la Canciller María Ángela Holguín efectuaron una visita oficial a Turquía;

b) En el marco de dicha visita, tuvo lugar la inauguración de la sede de la Embajada de Colombia en Ankara, la cual contó, de manera excepcional, con la presencia del Presidente de Turquía, Abdullah Gül, siendo ésta la primera vez que un Jefe de Estado turco asiste a la inauguración de una sede diplomática extranjera en la capital de su país;

c) De forma paralela a la apertura de misiones de Turquía en Colombia y de Colombia en Turquía se inició la negociación de un tratado de libre comercio entre ambos países, que a la fecha se encuentra en su fase final; y,

d) El gobierno turco eliminó el requisito de visado para los nacionales colombianos a partir de noviembre de 2012.

Con el inicio de funciones de la Embajada en noviembre de 2011, la relación bilateral colombo-turca se ha potenciado de forma considerable, un augurio de la nueva era que ha surgido entre dos países que apenas empiezan a conocerse y que ya han encontrado numerosos puntos en común, a pesar de la distancia geográfica que siempre se interpuso como pretexto para una aproximación más efectiva.



Aspecto general de la fachada principal de la Embajada de Colombia en Accra, Ghana. Foto: Cortesía Pedro A. Roa.

De derecha a izquierda, Gabriel Duque Mildenberg, Viceministro de Comercio Exterior de Colombia; Murat Yapıcı, Jefe de la Delegación de Turquía; y Pedro Agustín Roa Arboleda, Encargado de Negocios a.i. de Colombia en Turquía, durante la recepción ofrecida por la Embajada de Colombia en Turquía con ocasión de la II Ronda de Negociación del TLC Colombia-Turquía, que tuvo lugar en Ankara en julio de 2011. Foto: Cortesía Pedro A. Roa.



En el caso de Ghana, Colombia identificó oportunamente la necesidad de hacer presencia en el África occidental teniendo en cuenta el reducido número de misiones diplomáticas en este continente hasta el 2012. Sin embargo, el proceso de apertura de la embajada, que a la fecha continúa, ha presentado una serie de particularidades que lo diferencian notablemente de la experiencia de apertura de otras misiones nuestras en distintas latitudes. Para empezar, las diferencias socioeconómicas y culturales permiten concluir que los trámites administrativos, protocolarios y de toda índole toman mayor tiempo en Ghana que en Colombia, situación que se ha tenido en cuenta en el proceso de apertura para calcular los plazos y fechas en el cronograma. Adicionalmente, las condiciones y el nivel de vida en éste, como en otros países del África subsahariana, suponen no pocos retos para la vida diaria y el desempeño de las funciones. Por ejemplo, la necesidad de importar la mayor parte de la dotación y el mobiliario de la sede, debido a la escasa producción local, ha significado tiempos de espera más largos en la adquisición, producción y envío del mobiliario, dilatando los plazos inicialmente previstos. Se ha advertido igualmente

un compás de espera más prolongado en aspectos tales como el plazo para el otorgamiento del beneplácito del Jefe de Misión o para la ceremonia de presentación de cartas credenciales ante el Jefe de Estado en el palacio presidencial.

Pero, excepción hecha de los retos procedimentales y administrativos, la nueva representación diplomática de Colombia en Ghana permitirá a ciencia cierta un diálogo más fluido y directo con el país que muestra los mejores indicadores económicos y sociales en la subregión, así como hacer presencia en una amplia zona del África occidental con concurrencias en actores regionales tan importantes como Nigeria, Sierra Leona y Angola, entre otros. Si bien la comunidad colombiana en esta zona del mundo es reducida desde el punto de vista cuantitativo, dado que es una población altamente calificada, permite encontrar en ellos un grupo humano muy solidario y homogéneo dispuesto a colaborar en tan lejanas latitudes con las diferentes actividades cotidianas de la embajada.

A futuro, la realidad geopolítica del mundo continuará cambiando como históricamente lo ha hecho, y corresponderá a nuestro país y a

quienes tengan a su cargo el manejo de las relaciones internacionales continuar identificando el momento oportuno para adaptarse a esos cambios, tomando las decisiones que se requieran en beneficio de los intereses de Colombia en el exterior.

La apertura de nuevas misiones diplomáticas y consulares continuará siendo un importante medio para alcanzar los objetivos en la materia. Abrir canales directos de diálogo bilateral siempre será ganancia.

ORBIS



El mar de los siete colores

Toma aérea sobre el mar Caribe colombiano

Foto: Andrés Torres. Cortesía de la Oficina de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia