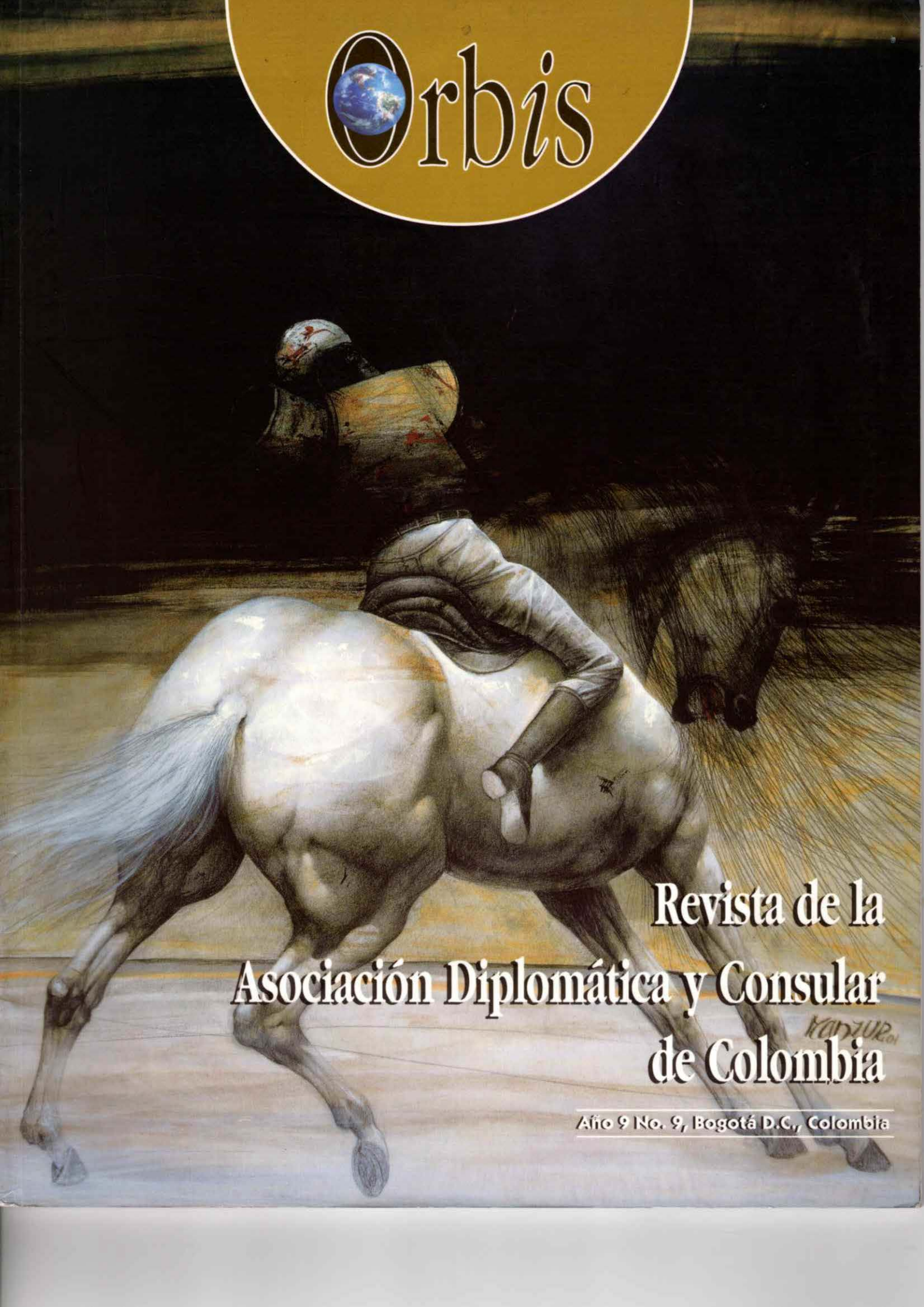




Orbis



Revista de la
Asociación Diplomática y Consular
de Colombia

Año 9 No. 9, Bogotá D.C., Colombia

Contenido

Nota editorial

3

COYUNTURA

Las Paradojas del Medio Oriente

José Luis Ramírez León

4

ÓRBITA INTERNACIONAL

Colombia en el Gran Caribe:

Entre el sueño de la integración y las prioridades de la política exterior

Lina Saavedra Pardo y Alvaro Alejandro Gómez

15

AGENDA ORBIS

La Soberanía del Individuo: Fundamento de la Cultura de Prevención

Patti Londoño Jaramillo

28

Globalización, Seguridad Internacional y el Debate sobre los Estados del Tercer Mundo

Francisco J. Coy G.

36

Mediación Internacional: Elementos Teóricos para el Debate

Leonardo Carvajal H.

48

Del Deber de Asistencia a la Responsabilidad de Proteger

Socorro Ramírez

64



ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA
Junta Directiva 2002-2003

Presidente
LUIS GUILLERMO GRILLO OLARTE
Embajador

Secretaria Ejecutiva
CONSUELO PEDRAZA GALLARDO
Ministro Consejero

Tesorero
ABELARDO RAMIREZ GASCA
Ministro Consejero

Primer Vocal Principal
LUZ STELLA JARA PORTILLA
Ministro Consejero

Segundo Vocal Principal
GUSTAVO ALFONSO PAEZ GARCIA
Tercer Secretario

Tercer Vocal Suplente
JOSE ANGEL ALDANA GUERRERO
Ministro Plenipotenciario

Vicepresidente
FRANCISCO JOSE COY GRANADOS
Consejero

Secretario Ejecutivo Suplente
FRANK ALBERTO GODOY CASADIEGO
Tercer Secretario

Tesorera Suplente
LESLIE ANDREA GUZMÁN DAZA
Segundo Secretario

Primer Vocal Suplente
ESPERANZA GOMEZ HERNÁNDEZ
Tercer Secretario

Segundo Vocal Suplente
KARIN RUBIO CORTES
Tercer Secretario

Tercer Vocal Suplente
HERNAN VARGAS MARTIN
Primer Secretario

REVISTA Orbis

Comité Editorial

FRANCISCO JOSÉ COY GRANADOS, COORDINADOR
SAMIRA SILVA YOUNES
CARLOS HENRY VALERO SANDOVAL
ALVARO ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO
CARLOS ENRIQUE VALENCIA MUÑOZ

Realización

Servicios Creativos & Cía. Ltda.

Dirección de Diseño

Hilda María Gómez Duque

Preprensa

Zetta Comunicadores

Impresión

Panamericana Formas e Impresos

Bogotá D.C., Colombia, septiembre de 2002

ISSN 1657-2505

© Asociación Diplomática y Consular de Colombia
Carrera 6 No. 9-46 Palacio de San Carlos - Patio de la Palma
Telefax (+571) 336 2943 / 337 4297
Bogotá D.C., Colombia, Suramérica

<http://diplomaticos.minrelext.gov.co>

Correo electrónico: asodipco@minrelext.gov.co

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

- Publicación anual de distribución gratuita -

Nota editorial



El mundo se ha enfrentado en los últimos años a cambios profundos, producto de cataclismos políticos—como el colapso del imperio soviético y el consecuente rediseño de los mapas políticos en muchas regiones—, cambios tecnológicos que han alterado fundamentalmente el modo de vida de la gran mayoría de los habitantes del planeta (¿Quién recuerda, por ejemplo, cómo era el mundo antes del Internet?), y una redefinición de la guerra y los conflictos.

Los esquemas tradicionales de análisis internacional que tenían al Estado como actor central e incuestionable hoy ya no son tan operativos. El derecho internacional y las políticas de seguridad colectiva se refieren ya no sólo a los Estados sino que se ha ampliado a los individuos y las comunidades, los Estados colapsan y se acaban, en tanto que la agenda común se llena de temas que se entrecruzan y atraviesan los límites de las políticas internas y exteriores de los países.

En el número 9 de ORBIS se abordan discusiones sobre varios de los más importantes temas de la actual agenda internacional, que de una u otra manera están relacionados con los problemas más urgentes que sufre Colombia. La internacionalización del conflicto colombiano es hoy día una realidad, resultado no sólo de las políticas de gobierno sino de la dinámica misma de los actores que juegan tanto en el escenario doméstico como en el internacional. En esa medida, reflexionar sobre los temas más importantes del acontecer orbital no es sólo un ejercicio intelectual valioso, sino una necesidad imperativa.

En los últimos años ha habido una proliferación en Colombia de programas universitarios sobre temas internacionales, lo cual ha coincidido curiosamente con una sensible disminución en el número de publicaciones especializadas en estos temas. ORBIS quiere llenar ese vacío, o por lo menos compensar ese déficit, y para el efecto se compromete a mantener su continuidad.

Aunque esta publicación sigue siendo el órgano principal de difusión de la Asociación Diplomática y Consular, desea convocar a los especialistas, y al mundo académico en general, a utilizarla como un escenario para el necesario debate sobre temas internacionales y de política exterior colombiana.

Al dar la bienvenida a la nueva administración del Ministerio de Relaciones Exteriores, y los proyectos que ha anunciado sobre reestructuración y racionalización del servicio exterior, queremos insistir en la necesidad de fortalecer las Carreras, en especial la diplomática, como un complemento obvio a esos proyectos. Una vez más hay que reiterar que los funcionarios de Cancillería, son los que dan la continuidad y la coherencia necesarias a la institución para el logro de una política exterior exitosa.

Entendiendo las dificultades por las que atraviesa el país, y los tiempos de estrechez presupuestal, la Asociación pone a disposición de la nueva Administración sus recursos y su experiencia para conseguir que el rediseño de la Cancillería, así como la formulación de las políticas sean exitosas.

Ante todo, creemos que es necesario recuperar la transparencia no sólo en los procesos de toma de decisiones que nos afectan directamente como funcionarios de carrera, sino en el ámbito de toda la gestión que toca intereses nacionales.

A la nueva Ministra, de quien conocemos su ecuanimidad, su solvencia intelectual y su deseo de apoyarse en las personas conocedoras e idóneas, le auguramos los mejores éxitos y le ofrecemos nuestro apoyo. La Cancillería que tuvo el gobierno del Presidente Barco, su padre, se recuerda como una época dorada, durante la cual no sólo se consolidó la reapertura de la Carrera Diplomática, y se respetaron la meritocracia y los derechos de los funcionarios, sino que al mismo tiempo se adelantó una exitosa gestión en política exterior. Sabemos que esa es una experiencia que se puede repetir.



Las Paradojas del Medio Oriente

José Luis Ramírez León



Hacer un análisis novedoso sobre la difícil situación que se vive en el Medio Oriente, en especial en lo concerniente al desarrollo del conflicto palestino-israelí, ha terminado por convertirse en una labor muy compleja merced a las diversas paradojas que allí se han evidenciado desde su origen.

Desde esta perspectiva las dos partes directamente involucradas, así como aquellos otros actores que se han visto envueltos en dicha situación, han adoptado decisiones que de una u otra

manera parecen generar resultados contrarios a los deseados. Es así como en la actualidad los hechos han terminado por impulsar una insensata espiral de violencia que parece no tener fin.

Como lo señalara el destacado escritor israelí David Grossmann, la actual coyuntura apunta hacia una incierta paradoja para las partes. De un lado, la inmensa mayoría de los palestinos apoya la continuidad de los atentados suicidas contra objetivos militares o civiles dado el impacto inmediato que causan dentro de la sociedad israelí, por lo que "se puede decir que actualmente los

"Para atenuar los odios teológicos se requieren profetas de paz, no de guerra. Escuchas que alcen la voz contra los errores de ambas partes. Testigos de la verdad, no de la propaganda".

Enrique Krauze



palestinos están haciendo todo lo posible para asegurarse de que en el futuro no tengan su propio Estado”.

Mientras, prosigue Grossmann, el Gobierno de Israel continúa con la lógica equivocada de ocupar militarmente los territorios de la Autoridad Nacional Palestina, y dado que “como no va a dejar de haber atentados terroristas –y mucho menos mientras no haya un acuerdo político que garantice a los palestinos la creación de su Estado–, se puede afirmar que el Gobierno israelí ha decidido ocupar de nuevo todos los territorios de la Autoridad Palestina para garantizar de esa forma que siga habiendo atentados terroristas”¹. A ese nivel de dificultad, envuelta en inciertas paradojas, ha llegado una situación que ha terminado por

convertirse en un desangre colectivo que amenaza la paz y la seguridad de la región.

Un poco de historia

Tal vez uno de los elementos que más tiende a generar visiones polarizadas y sentimientos encontrados en la valoración del conflicto del Medio Oriente, para la opinión pública en general, radica en los imaginarios que se han creado con el paso del tiempo, lo que alimenta percepciones exacerbadas y posiciones aparentemente irreconciliables dependiendo de la racionalidad que se aplica para analizar y encontrar

*Abogado e
internacionalista.*

¹ Ver al respecto, David Grossmann “La fuerza hipnótica de una pesadilla”, El País, España, edición virtual, 10-05-02.

una salida viable a este problema.

Cada parte, con argumentos y razonamientos sólidos, puede justificar la validez de su interpretación de la realidad actual con base en los antecedentes que legitiman su pasado. De ahí surge una primera gran paradoja, pues dependiendo de la óptica con la cual se analicen dichos elementos de juicio se puede caer en subjetividades o parcialidades que favorezcan a uno u otro actor, en detrimento de una visión equilibrada de la situación en su conjunto.

¿Pero, si los elementos históricos, basados en realidades religiosas o jurídicas, no pueden ser el principal fundamento de análisis, ¿qué debería tenerse en cuenta? Algo que en principio puede parecer demasiado obvio, pero que por lo mismo es esencial, es que a partir de 1947 —a instancias de la Organización de las Naciones Unidas— se aprobó la creación de dos Estados, uno judío y otro palestino, que se vino a concretar en 1948 con el nacimiento de Israel. Con todo lo controversial que para algunos haya sido la resolución 147 de Naciones Unidas², el hecho cierto es que desde entonces Israel

existe como Estado y, debido a la confrontación que surgió con sus vecinos árabes, el previsto Estado Palestino no se pudo concretar como una realidad que permitiera la coexistencia de los dos pueblos en un pequeño territorio. De ahí surgieron dos premisas básicas que se mantienen hasta el momento: la incuestionable existencia de Israel y la absoluta

La inmensa mayoría de los palestinos apoya la continuidad de los atentados suicidas contra objetivos militares o civiles dado el impacto inmediato que causan dentro de la sociedad israelí, por lo que "se puede decir que actualmente los palestinos están haciendo todo lo posible para asegurarse de que en el futuro no tengan su propio Estado".

necesidad de la creación de un Estado Palestino.

Sin embargo, la historia posterior a 1948 transitó por caminos bien distintos. Tres guerras —en 1956, 1967 y 1973— terminaron por afianzar a Israel como un Estado que amplió su territorio temporalmente con la anexión del Sinaí, la Franja de Gaza,

Cisjordania y las alturas del Golán. Pero dichas guerras impidieron, a su vez, encontrar una solución justa para el pueblo palestino que vivió en su mayoría en campamentos para refugiados en condiciones lamentables. Mientras tanto, el sentimiento anti-israelí que se propagó por el mundo árabe agudizó los niveles de una confrontación que no tardó en verse inmersa dentro de la lógica de la Guerra Fría.

Así se fue conformando otra paradoja evidente: con el deseo de fortalecer su seguridad, Israel inició una política de estricto control militar de los territorios ocupados aunada a la construcción de asentamientos de colonos judíos en buena

² La posición de Colombia de abstenerse en la votación que decidiría la partición de Palestina, el 27 de noviembre de

1947, fue sustentada por el expresidente Alfonso López Pumarejo, por entonces Jefe de la delegación colombiana. Ver al respecto, José Luis Ramírez, "Las relaciones internacionales de Colombia con el Medio Oriente: evolución, desarrollo y perspectivas", Documentos Ocasionales, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, CEI. Bogotá, Noviembre-Diciembre de 1998.

medida como concesión a la derecha religiosa que así lo exigía. Sin embargo, con el tiempo se fue incubando una situación que no tardaría en traer graves repercusiones directas. Como lo afirma el analista Enrique Krauze – citando al fallecido escritor israelí Jacob Talmon– “el deseo de dominar e incluso gobernar una población extranjera hostil que difiere de nosotros en idioma, historia, economía, cultura, religión, conciencia y aspiraciones nacionales es una tentativa de revivir el feudalismo (...) la combinación de sometimiento político y opresión nacional y social es una bomba de tiempo”. Como menciona Krauze, “Talmon extraía lecciones claras: la anexión de territorios y la anexión de tierras, lejos de contribuir a la seguridad externa de Israel, lo socavaría por entero”³. La historia ha terminado, 20 años después, por concederle la razón.

Otro hecho de singular importancia, que varió la lógica de la confrontación de Israel con sus vecinos árabes, se concretó en 1979 al suscribirse el histórico Tratado de paz de Camp David entre el entonces Presidente de Egipto Anwar El Sadat y el Primer Ministro de Israel Ménaheem Beguin, con el auspicio del

presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter. Este instrumento permitió explorar una fórmula inédita: paz a cambio de tierra, es decir la devolución a Egipto de los territorios conquistados por Israel en el Sinaí a cambio del reconocimiento egipcio de Israel. Se exploró así con éxito un camino no confrontacional que se convirtió en un paso inicial hacia la pacificación de la región⁴.

³ De otro lado el Propio Talmon menciona que se suele olvidar el hecho de que “a los sionistas originales no los inspiraban expectativas religiosas, sino un proyecto socialista de liberación nacional, la búsqueda de un espacio de dignidad para un pueblo paria e inerte, perseguido por dos milenios (...) a diferencia de sus remotos antepasados (...) los nuevos colonos, protegidos por tanques y helicópteros, venían a subyugar, a imperar”. Ver, Enrique Krauze, art. cit.

Sobre el tema de los territorios ocupados y la situación de los palestinos que allí viven, en 1997 el actual Canciller israelí, y ex primer ministro, Shimon Peres dijo: “la posición del partido laborista era que no pretendíamos gobernar la vida de los palestinos y que estábamos buscando la ocasión para acabar con todo eso, y final-



mente lo logramos. Fue una experiencia deplorable la de ser ocupadores, pero no creo realmente que nos haya corrompido”. Ver al respecto, Robert Littel, “Una vida por la paz. Cinco conversaciones con Shimon Peres”, Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1998. Pág. 74.

⁴ El Gobierno del Presidente Julio César Turbay aprobó entonces el envío a la región del Batallón Colombia, dentro de la llamada Fuerza Multinacional de Observadores (MFO), con el fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Camp David. La misma ha venido operando desde entonces en la zona como elemento importante de disuasión para evitar eventuales situaciones conflictivas entre los dos países. Ver al respecto, José Luis Ramírez, “Las relaciones internacionales...”, Op. Cit.

El tortuoso camino de la paz: la esperanza

Una década más tarde, y tras el fin de la confrontación bipolar a finales de los ochenta, se abrió una posibilidad para tratar de encontrar una solución justa y equitativa al conflicto, en la cual ambas partes tendrían que ceder en sus pretensiones para lograr una convivencia y coexistencia pacífica entre ambos pueblos.

Para dicho momento, la situación tenía un explosivo ingrediente adicional que urgía una pronta solución: el pueblo palestino promovía una gran "Intifada" –levantamiento– contra Israel, dentro de los territorios ocupados. El número de muertos y heridos fue llevado ante el mundo a través de los medios de comunicación, especialmente a través de la televisión por cable. De esta forma, dos elementos, el fin de la Guerra Fría y el inicio de la Intifada, abonaron el camino para el comienzo de los diálogos entre palestinos e israelíes.

El primer paso se dio con el acercamiento entre las partes durante la Conferencia de Madrid, que si bien no obtuvo resultados inmediatos sí sirvió de elemento catalizador para futuros encuen-

tros⁵. De allí se continuó con una serie de encuentros secretos que contaron con el auspicio del gobierno Noruego y que permitieron llegar, en 1993, a los Acuerdos de Oslo, que tenían como uno de los elementos centrales el reconocimiento mutuo, lo que debía allanar el camino para una solución justa sobre la base del entendimiento y la coexistencia pacífica⁶. Luego vino la firma en Was-

Los votantes israelíes cambiaron de parecer en las elecciones siguientes y prefirieron votar por la línea dura de Benjamín Netanyahu, quien puso en entredicho lo alcanzado en Oslo y supeditó los eventuales acuerdos territoriales a cambio de seguridad con una línea de actuación excesivamente intransigente.

hington, en 1994 del Acuerdo de Auto-gobierno Interino, bajo el auspicio de Bill Clinton. De esta manera se abrió la puerta a la creación de un Estado Palestino en Gaza y Cisjordania al constituirse una Autoridad Nacional Palestina, ANP, en cabeza de Yasser Arafat, que sería la base de la administración del futuro Estado.

Sin embargo, las cosas tuvieron un desenvolvimiento adverso en el corto plazo. De nuevo varias paradojas apa-

recieron en el horizonte: la primera, el brutal asesinato del Primer Ministro –y artífice del acercamiento con los palestinos– Yitzhak Rabin, no por culpa de un fundamentalista palestino, sino a manos de un joven ultranacionalista judío. La segunda,

⁵ Ver al respecto, Shlomo Ben-Ami "Israel, entre la guerra y la paz".

Ediciones B, Grupo Zeta, Barcelona, España, 1999. Págs. 105-116.

⁶ Ver al respecto, Uri Savir, "The process. 1,100 days that changed the Middle East". Random House, Nueva York, 1998. Lo más importante de este libro, más allá de las realidades propias de la negociación, es el testimonio vivencial de quien fuera jefe negociador por parte de Israel en Oslo. Entre las ané-

dotas que demuestran cómo es posible acercar a partes, en principio, irreconciliables, está aquella según la cual un diplomático noruego le presentó a Abu Ala, cercano asesor de Yasser Arafat y unos de los negociadores palestinos, al decirle "le presente a su enemigo número uno". Al menos en ese momento ambas partes obraron con la prudencia y mesura necesarias para sacar adelante un Acuerdo que en su momento generó grandes esperanzas sobre la positiva evolución del conflicto. Los mismos fueron aprobados por un 70% de los israelíes.

que contrario a lo que se pudiera pensar, los votantes israelíes cambiaron de parecer en las elecciones siguientes y prefirieron votar por la línea dura de Benjamín Netanyahu, quien puso en entredicho lo alcanzado en Oslo y supeditó los eventuales acuerdos territoriales a cambio de seguridad con una línea de actuación excesivamente intransigente. Netanyahu empantanó aún más el proceso con los palestinos y, debido a la agudización del enfrentamiento entre las partes, perdió el apoyo de los electores, tanto así que en unas nuevas elecciones se escogió al laborista Ehud Barak como alternativa viable para retomar el camino de Oslo⁷.

Desafortunadamente la falta de visión de Arafat, que debía maniobrar con los sectores más radicales del lado palestino, así como los problemas mencionados del lado israelí, dieron al traste con una oportunidad de oro que pudo haber sido capitalizada favorablemente en Camp David, bajo el auspicio del Presidente Bill Clinton, o en el frustrado intento por llegar a un acuerdo de última hora en el balneario egipcio de Taba, pocos días antes de las cruciales elecciones israelíes en las que Barak se mediría frente a

Ariel Sharon, uno de los más reconocidos "halcones" de la derecha israelí. Una vez más cada parte, Barak y Arafat, se culparon mutuamente por el fracaso⁸.

⁷ En un artículo publicado en Foreign Policy, Aluf Benn, corresponsal de temas diplomáticos para el diario israelí Ha'aretz, hace una reseña sobre dos libros aparecidos en Israel con referencia al fallido proceso de paz de Barak. Benn señala que a Yasser Arafat le cabe un muy alto grado de responsabilidad por el fracaso de las negociaciones con Ehud Barak dado que "el proceso de paz colapsó en el preciso momento en el que "el final de conflicto" aparecía como un razonable objetivo político". Sin embargo, menciona que en los libros de Gilead Sher "Just beyond reach" y de Yossi Beilin "Manual for a wounded dove" —partícipes directos de dicho proceso— hay visiones encontradas sobre la responsabilidad israelí en dicho fracaso. Para Sher, "Barak le dio a Israel un valeroso y prudente liderazgo, a pesar de los errores que pudo cometer, mientras Arafat falló como hombre y como líder nacional cuando llegó el momento de las decisiones cruciales". Beilin, quien promovió las negociaciones de Oslo, a pesar de que divide las responsabilidades por el fracaso en ambas partes, coloca la mayor responsabilidad en Barak. Considera que la "táctica de

pérdida de tiempo "le recordó a los palestinos a Netanyahu" y no supieron cómo tomar dicha posición". Para ambos autores, según Benn, la conferencia de Camp David en 2000 "fue mal preparada. No había un real compromiso". Foreign Policy, enero/febrero 2002, Número 128, Página 82.

⁸ Dentro de las ofertas hechas por Barak en el proceso de negociación se "aceptaba la creación de un Estado Palestino independiente; el retiro israelí de casi el 97% de la Margen Occidental y de Gaza; el desmantelamiento de 25 asentamientos judíos, que involucraba la evacuación de 25 mil personas; la consolidación de un área bajo control palestino en la Margen Occidental en un territorio contiguo; la división de Jerusalén para que las áreas árabes estuvieran bajo control palestino; la administración compartida en el área del Monte del Templo; y la aceptación de un limitado número de refugiados palestinos que huyeron durante Guerra de Independencia de Israel en 1948". Ver, Shlomo Avineri, "The best solution to the Israeli-Palestinian conflict might be no solution at all", en Foreign Policy, edición virtual.

El tortuoso camino de la paz: la incertidumbre

Ante la falta de resultados concretos y el evidente recrudecimiento de la violencia tras el inicio de una segunda *Intifada* en septiembre de 2000, que volvió a colocar en la mente de los israelíes el temor frente a nuevos atentados y acciones terroristas, se eligió a Ariel Sharon como nuevo Primer Ministro, en un gobierno de coalición con los laboristas. En esta coyuntura las posiciones moderadas perdieron todo espacio frente a la radicalización de los extremos, lo que allanó el camino para que el espectro político quedara en manos de los sectores más radicales de ambos lados, alejando no sólo la posibilidad de una salida negociada, sino ahondando la espiral de violencia en la región.

Un acontecimiento adicional vino a complicar la ya de por sí explosiva situación en el Medio Oriente: los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Uno de los aspectos legitimantes por los seguidores de Osama Bin Laden y el grupo Al Qaeda para llevar a cabo sus acciones violentas en Washington y Nueva York fue el apoyo incondicional de dicho país a Israel. De esta forma,

y obrando con presteza, el Primer Ministro israelí Ariel Sharon quiso vincular a Yasser Arafat y a la dirigencia palestina con las actividades terroristas, buscando descalificarlos y poder tener así las manos libres para enfrentar a su enemigo.

Sin embargo, desde la perspectiva norteamericana primó de momento una óptica más racional que buscó privilegiar

El Presidente George W. Bush decidió dar un vuelco radical a la posición que Estados Unidos había establecido desde los acuerdos de Oslo con respecto a Arafat, al pedir "al pueblo palestino que elija a líderes que no estén comprometidos con el terror.

una salida negociada a través de una política de acercamiento entre las partes antes que expedir un cheque en blanco para que Sharon actuará contra Arafat. Pero con el transcurrir del tiempo y en la medida en que los atentados suicidas continuaron en territorio israelí, el Presidente George W. Bush decidió dar un vuelco radical a la posición que Estados Unidos había establecido desde los

acuerdos de Oslo con respecto a Arafat, al pedir "al pueblo palestino que elija a líderes que no estén comprometidos con el terror. Les pido que construyan una auténtica democracia, basada en la tolerancia y la libertad (...) La paz necesita un liderazgo palestino nuevo para que pueda nacer un Estado palestino". La desafortunada declaración produjo rechazo total en Palestina, no fue acompañada por los europeos y contó, como era obvio, con el beneplácito israelí⁹.

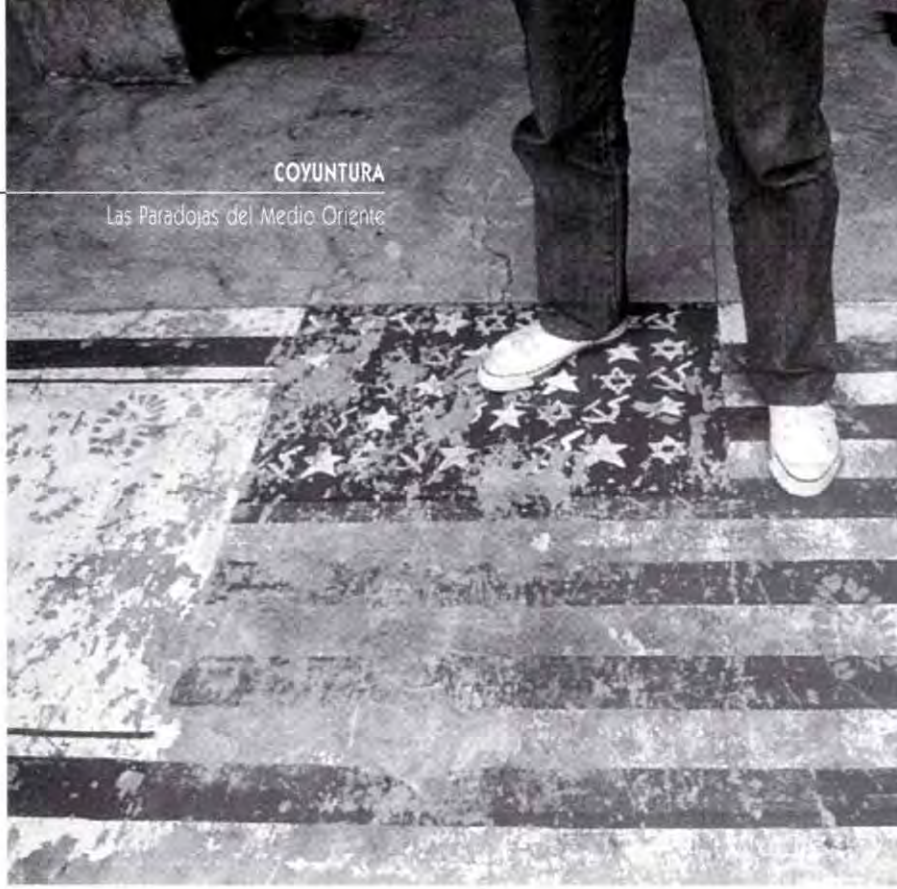
⁹ Mediante la propuesta, Bush deslegitima a Arafat como líder idóneo e interlocutor válido, exige la celebración de elecciones en la Autoridad Palestina, y luego se plantea la opción de crear en tres años un Estado palestino provisional. Israel, por su parte, se retiraría del 40% de la Palesti-

na autónoma y se compromete a no crear nuevos asentamientos en los territorios autónomos. De esta manera se dejó sin piso una propuesta que se lanzó en una reunión de la Liga Árabe en marzo de 2002, mediante la cual se planteó la retirada total de Israel de los territorios ocupados —incluida Jerusalén— a cambio de un pleno reconocimiento por parte de los países árabes. Sin embargo, la propuesta ya había sido rechazada por el gobierno israelí.

El laberinto actual

Con los elementos expuestos hasta el momento, la situación ha terminado por convertirse en un peligroso laberinto en el que ni la escasa voluntad de las partes, ni la débil mediación internacional, han podido encontrar un mínimo resquicio por el cual intentar una salida negociada. Las diversas fórmulas de cese al fuego, como paso previo esencial para reiniciar los diálogos, han fracasado estrepitosamente. Ante tal situación David Grossman escribió: "¿Por qué Israel –y Sharon a la cabeza– le hace el juego a Hamas? Porque no cree que tenga un interlocutor en el lado palestino con quien poder negociar. Porque hay dentro de Israel sectores que se oponen a un acuerdo verdadero y definitivo y, sobre todo, porque el país está confuso y desesperado. Hasta tal punto está confuso que un importante ministro del Gobierno propuso el otro día que, en lugar de que Israel se rodee de un muro de separación, ponga vallas alrededor de todas las aldeas y ciudades palestinas y así se aisle a partir de ahora"¹⁰.

¿Cómo definir, en este contexto, la estrategia palestina



¹⁰ En el mismo artículo, aparecido en la edición virtual de El País, de España, Grossman relata una importante anécdota que vale la pena traer a colación: "hace tres semanas participé en Londres en un encuentro insólito organizado por el diario británico *The Guardian*. Pacifistas israelíes y palestinos se reunieron durante tres días con líderes de la lucha en Irlanda del Norte. Irlandeses –católicos y protestantes– que hace tan sólo cuatro años se mataban entre sí, se sentaban ahora juntos y hablaban de paz, y con mucho miedo comentaban la posibilidad de que se iniciase nuevamente el conflicto. Nosotros, israelíes y palestinos, permanecimos sentados y les escuchábamos, a veces con ojos añorantes y con miradas de envidia. En un momento dado, un israelí preguntó: "¿Cómo lo habéis conseguido? ¿Cómo habéis logrado extirpar de vosotros tantos años de violencia y odio y

volver a dialogar entre vosotros? ¿En qué momento os disteis cuenta de que no había otro camino que el diálogo?". David Ervine, uno de los líderes protestantes al que en una ocasión atraparon con una bomba preparada, miró a Martin McGuinness, uno de los dirigentes católicos, el hombre contra el que había luchado y su enemigo del alma, y dijo: "Llegó un momento en el que simplemente comprendí que *this war cannot be won*". McGuinness asintió con la cabeza. Al oír una conclusión tan simple, al escuchar una idea tan obvia y anhelada, nosotros, los israelíes y palestinos, respiramos por un instante con alivio. Pero enseguida volvimos a la realidad. Los israelíes y palestinos que estábamos sentados a la mesa hicimos juntos un cálculo: en Irlanda del Norte llegaron a esta conclusión después de ocho siglos de enfrentamiento. ¿Quiere decir eso que todavía debemos esperar 680 años?".

de los últimos meses que han pasado, como lo mencionara el analista israelí Gal Luft, de los "morteros a los mártires"?¹¹ El hecho cierto es que dentro de esta nueva fase el uso de personas dispuestas a inmolarse mediante la activación de bombas en lugares públicos ha terminado por golpear de manera definitiva la opinión pública.

Analizando la estrategia de Sharon, Amos Elon¹², deja en claro otra evidente y grave paradoja al decir que "por toda su destructividad, Ariel Sharon ha estado perdiendo su guerra pero Yasser Arafat no la está ganando tampoco (...) la estrategia de Sharon es la de frustrar el acuerdo de Oslo y confinar a la Autonomía Palestina a unos pocos enclaves aislados (...) Arafat insiste una vez más en la retirada israelí de las líneas de 1967 y reconocer el derecho de los refugiados a retornar (...) He escuchado a Arafat llamando en árabe a miles de *shabids* (mártires) la palabra árabe para los suicidas con bombas. Él y Sharon continúan excluyéndose el uno al otro como legítimos interlocutores".

En ese contexto, y dentro de las evidentes paradojas, según Elon, "las incursiones

"punitivas", a larga escala, de tanques y transportes blindados de tropas israelíes dentro de ciudades y campos de refugiados palestinos en abril –ostensiblemente para aplastar la infraestructura de terror– está cerca de intensificar la furia prevaliente y eventualmente incrementar los ataques de los *shabids*"¹³.

Valdría la pena retomar una frase de Shimon Peres, quien dijo que "en toda mi vida he aprendido que cuando se tienen dos opciones y uno piensa, Dios mío, qué hago para convencer a un lado de que acepte la opción del otro lado, uno descubre una tercera opción en la que no se había fijado. Y éste es el campo de la creatividad"

Otro elemento importante, que usualmente no es tenido en cuenta en los diversos análisis que con frecuencia se hacen sobre el Medio Oriente, es la variable económica. Según esta perspectiva "la fuerza implícita detrás del convulsionado proceso de paz –desde su comienzo en 1991 hasta los violentos enfrentamientos de hoy– ha sido siempre económica"¹⁴. Desde entonces, se hizo evidente otra paradoja, pues "mientras hubo proceso de paz sin lle-

gar a algún acuerdo final, Israel pudo tener lo mejor de ambos mundos: beneficios económicos sin concesiones territoriales". La pregunta es por cuánto tiempo se puede mantener esta evidente paradoja que hasta el momento ha beneficiado los mercados israelíes. Como lo afirma el propio Ben, refiriéndose a las exportaciones de productos de alta tecnología donde las autoridades esperan que para el 2005 sus exportaciones crezcan a un 70%, "Israel necesita preservar un proceso de paz estable y evitar una escalada militar para atraer inversiones futuras y evitar una caída del crédito".

Sensatez y creatividad

De momento, la situación parte de la necesidad de un cese el fuego inmediato, luego de varios intensos fallidos en los que se han visto involucrados distintos actores de la comunidad internacional. De ahí que cada acción violenta de una de las partes, que desencadena de inmediato una respuesta contundente de la otra –en un absurdo escalamiento del conflicto–, haya profundizado los niveles de desconfianza, alejando la

posibilidad de establecer unos márgenes mínimos de negociación sobre los aspectos de fondo.

Predecir escenarios en este incierto e inquietante panorama es muy complejo, más aún ante tan evidentes paradojas. Para concluir, valdría la pena retomar una frase de Shimon Peres, quien dijo que "en toda mi vida he aprendido que cuando se tienen dos opciones y uno piensa, Dios mío, qué hago para convencer a un lado de que acepte la opción

del otro lado, uno descubre una tercera opción en la que no se había fijado. Y éste es el campo de la creatividad"¹⁵.

Esta frase del actual Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, debería ser objeto de una profunda reflexión entre las partes, pues ante la gravedad de los hechos y la evidencia de que antes que mejorar tienden a empeorar día a día, hoy más que nunca la sensatez, la medida y el entendimiento mutuo son factores esenciales para lograr una sa-

lida negociada que garantice la necesaria creación del Estado Palestino, pero que a su vez garantice la seguridad dentro de las fronteras de Israel. Tal vez sea fácil decirlo, pero ahí precisamente es donde radica el mayor reto que debe trabajarse con la creatividad suficiente para encontrar la tercera, e imaginativa vía, que a través de una participación más activa y decidida de la comunidad internacional permita encontrar una salida al peligroso laberinto en que se encuentra envuelta la región. •

¹¹ Ver al respecto, Gal Laft, "The Palestinian H-Bomb: terror's winning strategy", en *Foreign Affairs*, July/August 2002, versión digital. Según Laft, teniente coronel retirado del Ejército de Israel, "el endoso palestino de las bombas suicidas como una herramienta legítima de guerra no fue algo precipitado. Al comienzo de la segunda Intifada, el método de lucha preferido por los palestinos se basó en la estrategia usada por Hezbollah para sacar a las Fuerzas de Defensa de Israel, FDI, del sur del Líbano después de 15 años de ocupación, una mixtura de tácticas guerrilleras tales como emboscadas, disparos desde vehículos, y ataques sobre las avanzadas de las FDI. Se pensó entonces que la "libanización" de la Ribera Occidental y de la Franja de Gaza podría causar en el público israelí de dichos territorios

un riesgo para la seguridad (como había sucedido en el Sur del Líbano), y presionar al gobierno para que se retirara una vez más". Sin embargo los resultados no fueron los esperados, por lo que se abrió paso la tendencia de los ataques suicidas que son percibidos como "un arma estratégica, una "bomba inteligente" de los pobres que milagrosamente puede balancear los adelantos tecnológicos de Israel y su preponderancia militar convencional".

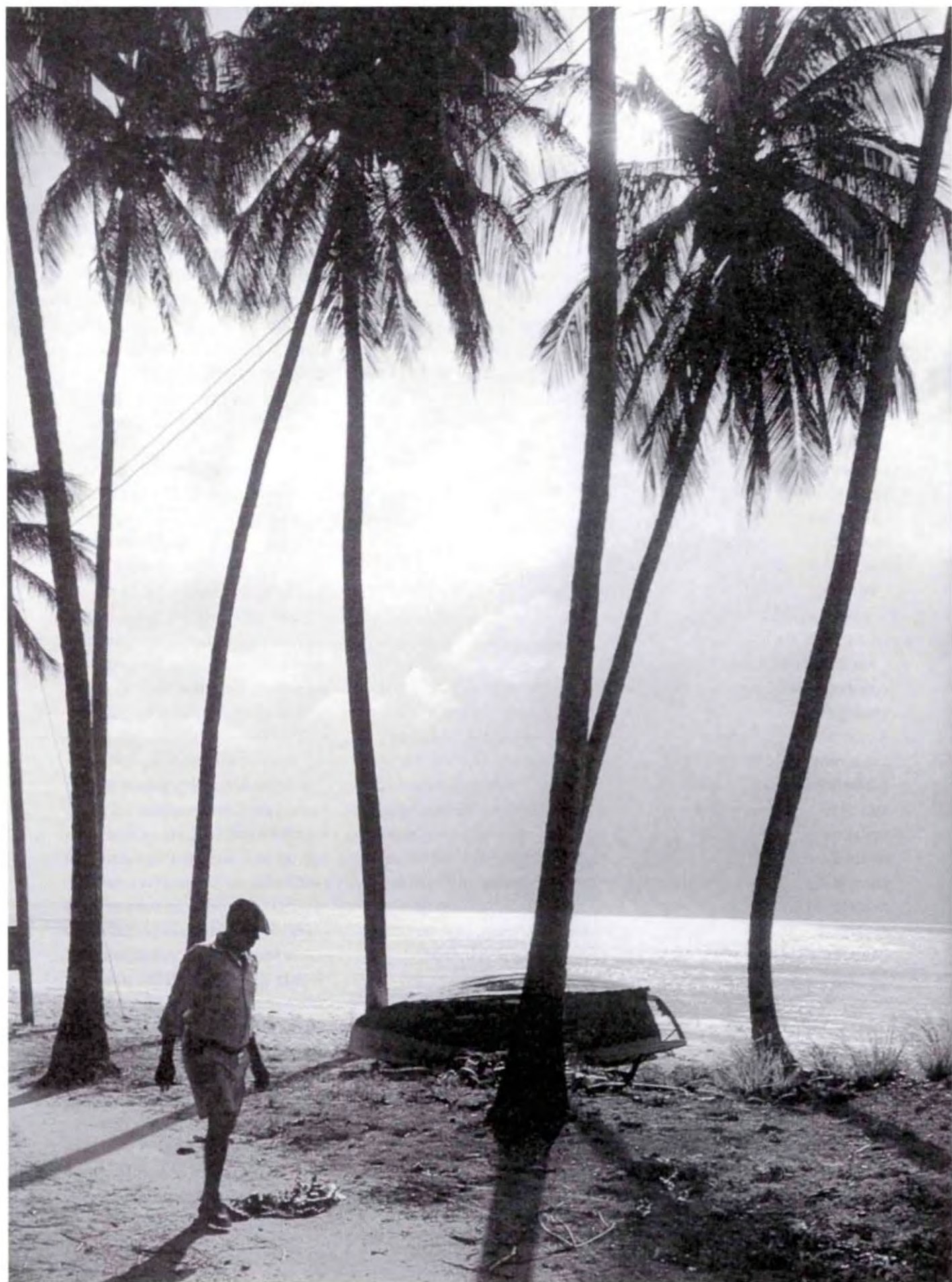
¹² Ver, Amos Elon, "No exit", en *The New York Times Review of Books*, 23-05-02, edición virtual.

¹³ No se encuentra muy lejos de dicha apreciación una respuesta que en 1997 diera Shimon Peres: "Cuando alguien dice: No voy a hacer la paz hasta que hayan desa-

parecido todas las bombas, está alentando a los terroristas para que continúen". Ver, Robert Littel "Una vida...". Op. Cit.

¹⁴ Ver, Aluf Benn, "Why peace doesn't pay", en *Foreign Policy*, mayo/junio de 2001. Número 124, Pág. 64. Versión digital. De hecho, para Aluf Benn, al revisar la cifras la situación del comercio exterior israelí, éstas variaron sustancialmente a su favor desde comienzos de la década de los noventa con países con los cuales antes no tenía una relación comercial tan fluida —coincidiendo con los avances logrados en materia de conversaciones de paz— al pasar de un "estado paria a un integrado miembro de la comunidad económica global".

¹⁵ Ver, Robert Littel, Op. Cit.





Colombia en el Gran Caribe: Entre el sueño de la integración y las prioridades de la política exterior

Lina Saavedra Pardo y

Alvaro Alejandro Gómez



F

uente de inspiración para poetas, escritores, músicos e historiadores, el Caribe ha llegado a convertirse en un importante tema de análisis y discusión por parte de políticos, gobernantes y académicos. Sin dejar de reconocer su riqueza cultural y económica, y su papel trascendental en la construcción de nuestra nación, con frecuencia se reclama para el Caribe colombiano una reivindicación por lo que algunos historiadores han calificado como el olvido del gobierno central hacia la que en algún momento de la historia se constituyó en la región que promovió e impulsó el desarrollo económico del país y, al mismo tiempo, porque aún persisten cifradas esperanzas en las potencialidades y bondades de un mar donde convergen los intereses de los países bañados por sus aguas.

Asesora de la Dirección de
Asuntos Bilaterales y
Regionales,
"Tercer Secretario de
Relaciones Exteriores

Un juicio similar recae sobre la política exterior colombiana hacia la que desde hace pocos años se ha llegado a denominar como la región del Gran Caribe¹, en el que se concluye que ésta estuvo enfocada principalmente a definir los aspectos fronterizos y de delimitación marítima.

Ambos juicios han sido válidos y no han dejado de estar íntimamente relacionados. Sin embargo, corresponden a una etapa del pasado que empezó a ser superada cuando se creó la conciencia de la importancia del Gran Caribe para Colombia y de la región caribe colombiana como eje estructural de la inserción del país en esa región.

Reflejo de ello lo constituyen las disposiciones contempladas en la Constitución Política de 1991, al definir que "*la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe*"², y al establecer que "*el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y el Caribe...*"³.

En palabras del ex Canciller Augusto Ramírez Ocampo, "*la Constitución del 91 convirtió el desarrollo y el equi-*

librio de las diversas regiones del país en un imperativo. En ese sentido, contribuir en este propósito significa también representar la costa Caribe desde la política exterior colombiana"⁴.

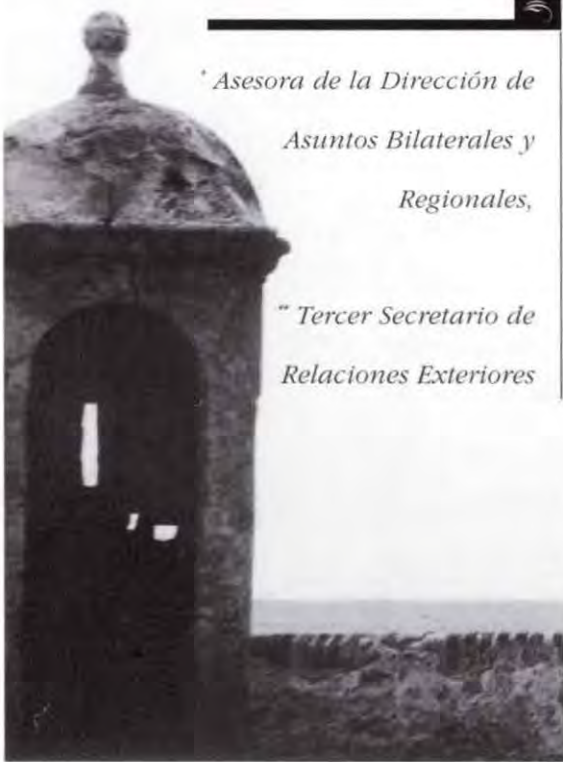
Así mismo, se reconoció que América Latina y el Caribe encarnan vínculos, sentimientos y significados muy especiales

¹ El Gran Caribe fue el término que se institucionalizó con la creación de la Asociación de Estados del Caribe -AEC- en 1994, para referirse a todos los países de la cuenca del Caribe, todas las islas, incluyendo Las Bahamas y todo el litoral, incluyendo a México, toda Centroamérica, Panamá, Colombia, Venezuela, Guyana, Suriname y la Guyana Francesa.

² Constitución Política de Colombia de 1991, art. 9.

³ Constitución Política de Colombia de 1991, art. 227.

⁴ Augusto Ramírez Ocampo, "Balance y Retos de la Política Exterior Colombiana hacia el Gran Caribe: Una perspectiva política", *Memorias del Foro: Las Relaciones Internacionales de Colombia hacia el Gran Caribe, Balance Histórico y Retos en el Nuevo Milenio*, Vicepresidencia de la República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Plan Caribe - Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2000, p. 80-81.



para Colombia, por nuestras obvias y comunes bases históricas, políticas, económicas y culturales, se buscó participar y cooperar en grupos de integración y concertación regionales, apoyando por ello, la conformación de agrupaciones orientadas hacia la unidad latinoamericana y del Caribe, y se establecieron estrechos vínculos de cooperación económica, técnico-científica y cultural⁵. Estos aspectos constituyen, sin duda alguna, el marco en que se ha sustentado la nueva política exterior de Colombia hacia el Caribe.

Si la política anterior se basó en el proceso de delimitación marítima y terrestre, la nueva etapa se sustenta en un espíritu de integración sobre las bases del respeto al derecho internacional, la cooperación y la concertación. No obstante, es importante resaltar que el anterior proceso con énfasis en la delimitación era necesario y definitivo para, posteriormente, promover el desarrollo de la integración regional y de los mecanismos de cooperación. Desconocer esa condición sería un error por parte de los analistas y críticos de la política exterior colombiana.

Con ese nuevo espíritu y en una década como la de los años noventa, marcada por el auge de los procesos de inte-

gración política y económica, se dio empuje a la creación y fortalecimiento de organismos, foros y mecanismos multilaterales regionales; seguramente, el más significativo y prometedor en su discurso fue la creación, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe –AEC–.

Paralelamente, en los últimos cuatro períodos de gobierno, se han emprendido diversas iniciativas con el fin de rescatar a la región caribe colombiana del tan atribuido olvido estatal y, de esta forma, abrir completamente y con un aire de renovación nuestra valiosa ventana al Mar Caribe, a sus retos y posibilidades.

Los resultados hasta ahora obtenidos nos hacen pensar que pudo haber ocurrido un sobredimensionamiento de lo que inicialmente se quiso que fuera la integración del Gran Caribe, lo que nos obliga a realizar un análisis de los factores que se han interpuesto a esa iniciativa. Así mismo, se debe revisar el papel que Colombia ha desempeñado en ese proceso y

“La Constitución del 91 convirtió el desarrollo y el equilibrio de las diversas regiones del país en un imperativo. En ese sentido, contribuir en este propósito significa también representar la costa Caribe desde la política exterior colombiana”.

redefinir cuáles son sus prioridades frente al mismo, de tal forma que se puedan identificar las verdaderas posibilidades de inserción en la región.

Tan cerca y tan lejos, integración en medio de la heterogeneidad

La gran heterogeneidad que se presenta en la región del Gran Caribe ha hecho que sean mayores



⁵ *Actuar en el Mundo, la Política Exterior Colombiana frente al Siglo XXI*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, diciembre de 1993, p. IV.A.1-4.



los rasgos que diferencian a sus países que aquellos que los unen o identifican.

Como si se tratara de un Mediterráneo americano, en el Gran Caribe convergen las historias de guerras, de luchas independentistas, las voces de muchos idiomas y dialectos, los sentimientos de alegría pero al mismo tiempo de nostalgia de sus expresiones musicales, las rutas del comercio lícito e ilícito, al igual que las manifestaciones de soberanía de cada uno de sus Estados.

En esta región los procesos de colonización, independencia y estructuración jurídica y económica no se desarrollaron paralelamente ni tuvieron actores comunes, como consecuencia de los nexos que los diferentes Estados tuvieron con sus antiguas metrópolis y con los países con quienes fortalecieron sus relaciones comerciales.

Así mismo, durante gran parte del siglo XX, pensar en la integración del Gran Caribe hubiera resultado casi una utopía, no sólo por la hete-

rogeneidad de la región, sino también por la inestabilidad política que la caracterizaba, la presencia de dictaduras, y por las difíciles relaciones de Cuba y Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, entre otras razones.

Pero así como lo presentía el gran maestro Arciniegas, *“igual que en la madurez del Mar Mediterráneo se vio salir de sus aguas el cuerpo de la Venus rediviva, las cálidas brisas del Caribe han sabido jugar con las banderas de la democracia para que floten*

*al viento como la esperanza de los pueblos de América*¹⁶.

En ese sentido, mientras las épocas de las dictaduras son cada vez más lejanas en el tiempo, el mayor activo común de nuestros países es la democracia, con excepción de aquellos que han decidido adoptar otros sistemas políticos o mantener su *status quo* como colonias o territorios de ultramar. Sin embargo, a pesar de que la democracia constituye un marco idóneo para promover los procesos de integración, existen factores exógenos y endógenos que afectan las iniciativas que se encaminen hacia ese fin.

Organismos multilaterales en el Gran Caribe

A nivel multilateral, antes de la creación de la AEC en 1994, existían otras agrupaciones e intentos de integración sub-regional. El más antiguo de ellos es la Comunidad del Caribe –CARICOM–, de carácter económico y comercial y que agrupa a una gran cantidad de las ex colonias europeas no hispano-parlantes. También encontramos al Sis-

tema de la Integración Centroamericana –SICA–, y al G3. (Ver anexo).

Adicionalmente, existen otros organismos, mecanismos y procesos de integración regionales y/o hemisféricos que congregan a muchos países de la región Caribe, como son la OEA, el ALCA, el Grupo de Río, la Comunidad Andina, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres Unión Europea – América Latina y El Caribe, y el GRULAC.

La existencia de este gran número de mecanismos genera dificultades en la medida en que un Estado defina sus interés y prioridades hacia uno u otro grupo, por encima de un eventual intento de consenso a nivel del Gran Caribe. Así mismo, existe una tendencia generalizada a abordar los mismos temas en cada foro, provocando no sólo dificultades para generar posiciones comunes, sino también la duplicidad de tareas.

En ese contexto, en la medida en que México ha orientado su política exterior al fortalecimiento de sus relaciones con los Estados Unidos, también se ha visto

obligado a modificar aspectos del enfoque tradicional con el que manejaba sus relaciones con el resto del continente y de manera específica con Cuba.

Para los países centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador), por encima de cualquier vocación integracionista hacia el Gran Caribe se encuentra su dependencia comercial con los países del norte, en especial con México, y su anhelo de poder concretar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En el G-3, mecanismo que congrega a las economías más grandes del área, la situación es mucho más divergente. Por ejemplo, mientras para Colombia y México son prioritarias sus relaciones con Estados Unidos, Venezuela se ha ido alejando cada vez más del gobierno de Washington. De

otra parte, aunque en el discurso con el que se creó este Grupo se planteó una decidida voluntad de fraternidad lati-

noamericana y de cooperación con Centroamérica y el Caribe, cada uno de los países parece haber adoptado



¹⁶ Germán Arciniegas, *Biografía del Caribe*, Presidencia de la República, 2ª edición, noviembre de 2000, p. 503.



posturas independientes. Así, mientras Colombia ha privilegiado los mecanismos bilaterales en su vocación integracionista, México ha lanzado su estrategia hacia Centroamérica con el Plan Puebla-Panamá, y Venezuela ha basado su cooperación regional en el otorgamiento de sistemas blandos de financiación en la venta de su petróleo.

En el Caribe insular, y más específicamente, en los países miembros de la CARICOM, persiste una marcada orientación de las relaciones políticas y comerciales hacia sus ex metrópolis, en el manteni-

miento de las preferencias arancelarias y de cuotas de exportación de algunos productos agrícolas, como el banano y el azúcar, y en el fortalecimiento de la actividad turística, que en gran parte depende de los visitantes europeos y norteamericanos.

Las negociaciones comerciales regionales

En el ámbito estrictamente comercial a nivel regional la situación no es menos compleja. La implementación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica –TLC–, en 1994, fue seguido por una serie de iniciativas en el resto del con-

tinente frente a la necesidad de realizar una reestructuración y ajustes en el orden económico y evitar, de esta forma, una marginalización de las pequeñas economías del Caribe en el nuevo orden económico del hemisferio.

En ese sentido, se generó la propuesta para crear un mercado único del Caribe, conformado por los países de la CARICOM, anunciada por la Comisión de las Indias Occidentales en su informe de 1992; se creó la AEC en 1994, y se produjo la ampliación del Caricom en el Cariforum (Foro del Caribe de los Estados de la ACP⁷), con la celebración

de su primera Reunión Cumbre, en 1998, en preparación para las negociaciones comerciales con Europa, al vencerse el Acuerdo de Lomé IV y para las negociaciones del ALCA (Cariforum, 1998)⁸.

Frente a la negociación del ALCA, las posiciones son divergentes, no sólo en la forma en que el acuerdo deba implementarse, sino también en la conveniencia de llegar a implementarlo.

Para México, la principal economía de la región, la implementación del ALCA resulta inconveniente, toda vez que significaría la entrada de nuevos competidores en el mercado norteamericano en iguales condiciones a las que

ya ha adquirido con el TLC, y la consecuente pérdida de posicionamiento. Esta realidad es determinante a la hora de asumir su posición en el proceso de negociación, la cual difiere de la que han adoptado otros países u otros grupos regionales.

En el caso de los países de la CARICOM, a pesar de la pequeña dimensión de sus economías, su capacidad para afectar el proceso ha sido evidente al oponerse a utilizar el arancel actualmente aplicado como base de las discusiones en la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA, el pasado 15 de mayo en Panamá, evitando un acuerdo sobre los términos iniciales bajo los cuales comenzará la negociación.

Similar a la condición mexicana, este grupo de países no gana mucho con el ALCA, puesto que ya tiene preferencias de acceso a Es-

Pero así como lo presentía el gran maestro Arciniegas, *"igual que en la madurez del Mar Mediterráneo se vio salir de sus aguas el cuerpo de la Venus rediviva, las cálidas brisas del Caribe han sabido jugar con las banderas de la democracia para que floten al viento como la esperanza de los pueblos de América"*.



tados Unidos en igualdad de condiciones que el TLC norteamericano, otorgadas dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe –ICC–. Por lo tanto, el ALCA los perjudicaría al ver incrementado

⁷ Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

⁸ Emilio Pantoja-García, "Liberalización Comercial y Postindustrialización Periférica: El Caribe en el Nuevo Orden Global", *Memorias del IV Seminario Internacional de Estudios del Caribe*, Instituto Internacional de Estudios del Caribe, Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico, Colombia, diciembre de 1999, p. 454.

⁹ "ALCA: Comenzó la movida" en *Revista Dinero*, Edición No. 158, Grupo Editorial Semana, Colombia. 31 de mayo de 2002.



el número de competidores en el mercado de los Estados Unidos⁹.

De otra parte, en su momento y por iniciativa de Colombia, los países de la CARICOM y Venezuela, en el seno de la AEC se promovió la adopción de una Posición Arancelaria Común –PAC–. Después de muchas deliberaciones durante el año 2001, esta propuesta quedó relegada cuando los países de la CARICOM expresaron que la PAC no traería ningún beneficio adicional para sus Estados miembros, y también porque varios países, entre ellos México y los centroamericanos, consideraron

que la AEC debería hacer un mayor énfasis en los temas políticos y diplomáticos que en los económicos.

Frente a este panorama, se puede observar que la heterogeneidad de la región va más allá de los rasgos culturales, y que las asimetrías de las economías de sus países y las fuertes relaciones de dependencia comercial con sus principales socios pueden explicar fácilmente las razones por las cuales tratar de integrar de alguna forma el Gran Caribe resulta una empresa difícil, no imposible, pero aún lejana en el tiempo, toda vez que en el mun-

do de hoy el sistema económico y el comercio se sobrepone a otros factores e, inclusive, a la cercanía geográfica.

Sin embargo, entre la heterogeneidad, la diversidad y las asimetrías, los países de la región tienen aún la oportunidad de realizar acciones conjuntas más allá del ámbito político y económico, sin comprometer necesariamente la orientación de sus políticas nacionales. Aunque parezca paradójico, los problemas que aquejan a la región pueden constituirse en un factor de unión para la búsqueda de soluciones

comunes en el marco de la cooperación.

No en vano, la AEC, entre el dinamismo de sus primeros años y la escasez de resultados concretos en los últimos, ha reenfocado sus funciones hacia la cooperación en cuatro áreas prioritarias, a saber: comercio, turismo, transporte y desastres naturales.

Es en el marco de la cooperación donde se pueden solidificar las bases de la integración del Caribe, en el diseño e implementación de mecanismos que propendan hacia temas prácticos como el intercambio de información, la homogenización de parámetros técnicos en diversas áreas del sector de los servicios; la lucha contra el crimen transnacional; el mejoramiento de los canales y redes de comunicación; la agilización de la prestación de ayuda humanitaria en casos de desastre, y la educación y los programas de prevención en esa misma área; la planificación de vivienda; y la educación y la prevención en materia de salud, entre otros.

Y es también en el marco de la cooperación donde Colombia debe consolidar su plataforma de inserción en el Gran Caribe.

El papel de Colombia en la integración del Gran Caribe

No se puede afirmar fehacientemente que Colombia siempre le dio la espalda al Mar Caribe, ni que sus acercamientos estuvieron siempre motivados por la política de delimitación marítima y fronteriza. Se debe recordar el apoyo que el país brindó a la iniciativa del gobierno estadounidense en la administración del Presidente Reagan, ingresando al Grupo Nassau, el cual proporcionó una importante ayuda económica a los países de Centroamérica y el Caribe.

Así mismo, Colombia impulsó la creación del Grupo de Contadora, con el fin de propiciar un marco de diálogo y concertación conducentes a lograr la pacificación centroamericana, impregnando su accionar en la región con la más alta motivación política y solidaria.

Se puede observar que la heterogeneidad de la región va más allá de los rasgos culturales, y que las asimetrías de las economías de sus países y las fuertes relaciones de dependencia comercial con sus principales socios pueden explicar fácilmente las razones por las cuales tratar de integrar de alguna forma el Gran Caribe resulta una empresa difícil, no imposible, pero aún lejana en el tiempo, toda vez que en el mundo de hoy el sistema económico y el comercio se sobreponen a otros factores e, inclusive, a la cercanía geográfica.



El panorama de Colombia en el Caribe se fue ampliando a medida que encontraba diferentes escenarios de acción, los cuales permitieron que sus relaciones con los países de la región se fortalecieran

y se abrieran nuevos mecanismos de acercamiento.

A nivel multilateral, la creación del G-3 y de la AEC, representaron para nuestro país la mejor oportunidad de reflejar con acciones concretas los nuevos lineamientos de su política exterior hacia la Cuenca del Caribe.

A nivel bilateral, la creación de las comisiones de vecindad y las comisiones binacionales promovidas por Colombia, se constituyeron en el mecanismo idóneo para trabajar en los temas de la agenda común, llegando a traspasar los límites de la diplomacia tradicional y ayudando a construir una audaz cultura de la cooperación. En este sentido se crearon: la Comisión de Vecindad Colombia - Jamaica; Comisión Mixta de Cooperación Económica, Científico Técnica, Cultural y Educativa Colombia - Cuba; Comisión Binacional Colombia - Guatemala; Comisión Mixta de Cooperación Colombia - Costa Rica; Comisión Mixta de Asuntos Marítimos Colombia - Honduras; Comisión de Vecindad Colombia - Panamá; Comisión Binacional Permanente Colombia - México; Comisión Mixta de Cooperación Colombia - Venezuela; y con otros países, como Trinidad y Tobago, Guyana y República Dominicana se han ejecutado programas bajo la super-

visión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI- y la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

También es importante destacar que Colombia y Jamaica suscribieron el único Acuerdo en el mundo mediante el cual ambas Partes comparten recursos, gracias a la creación del Área de Régimen Común de Administración Conjunta, Control, Explotación y Exploración de los Recursos vivos y no vivos.

Los numerosos resultados positivos obtenidos por Colombia a nivel bilateral contrastan con los alcanzados en los mecanismos multilaterales que han intentado integrar al Gran Caribe, lo cual reafirma que los esfuerzos de integración son menos viables cuando tienen naturaleza comercial en una región donde las asimetrías de las economías abundan, pero son mucho más efectivas cuando son enfocados a temas menos complejos.

Reenfocando la política exterior

La nueva visión del entorno mundial, caracterizada por la evolución hacia el establecimiento de una sociedad internacional cada vez más estructurada, en donde el in-

terés comunitario prima sobre los intereses individuales de los Estados, puede ser una oportunidad para que se diseñen estrategias diplomáticas coherentes con las distintas realidades y mantener las que sean tradicionalmente entendidas como políticas de Estado¹⁰.

Colombia se encuentra frente a un cuadro determinado por distintos factores y que obliga a reenfocar la política exterior hacia el Gran Caribe, tomando en consideración cuáles son sus verdaderas prioridades, cuál es el escenario internacional que nos interesa y con cuáles fortalezas podemos asumirlo. En este sentido, se identifican los siguientes puntos:

1) Defensa de la soberanía.

Frente a la circunstancia de la presentación, por parte del Gobierno de Nicaragua, de una demanda contra nuestro país ante la Corte Internacional de Justicia, una de las principales prioridades de la política exterior colombiana hacia la región es la defensa de su soberanía y jurisdicción exclusivas sobre la totalidad del Archipiélago de San Andrés y Providencia, incluidos Roncador, Quitasueño, Serrana y Serranilla, así como las áreas marítimas que le corresponden.

En este propósito, están incluidas todas las acciones encaminadas a consolidar la arquitectura jurídica de Colombia en el Caribe, la cual ha sido construida y fundamentada en el tradicional respeto y apego a las normas y principios que rigen el derecho internacional.

2) Seguridad y lucha contra el crimen transnacional.

El crimen organizado ha adquirido gradualmente dimensiones transnacionales, conectando sus actividades en regiones fronterizas y extendiéndose a lo largo del mundo. Ante este fenómeno las naciones son vulnerables a las acciones de los grupos criminales nacionales e internacionales, cuyos efectos pueden debilitar los sistemas democráticos y sus instituciones, desarticular el comercio internacional, propiciar la corrupción, e inhibir el desarrollo de las sociedades.

En el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, las redes del crimen transnacional desdibujan las fronteras, rebasan las barreras del idioma y de la geografía, y la misma voluntad política de la integración entre los Estados es superada por la *mano invisible* del mercado ilegal de drogas.

En momentos donde nos encontramos inmersos en una guerra común contra el terrorismo, todos debemos emprender una acción decidida, sostenida y unida, más aún cuando cualquier acto ejecutado en nuestros territorios, jalona las actividades ilegales acometidas en países vecinos.

En este sentido, Colombia debería proponer y liderar la implementación de un Plan Integral de Seguridad que incluya a la región, considerando que el país ha empezado a ser calificado como una amenaza, pero también aprovechando que poseemos un amplio conocimiento y experiencia en relación con la lucha

Los numerosos resultados positivos obtenidos por Colombia a nivel bilateral contrastan con los alcanzados en los mecanismos multilaterales que han intentado integrar al Gran Caribe, lo cual reafirma que los esfuerzos de integración son menos viables cuando tienen naturaleza comercial en una región donde las asimetrías de las economías abundan, pero son mucho más efectivas cuando son enfocados a temas menos complejos.



¹⁰ Oscar Hernández, "Los Retos de la Política Exterior", Venezuela Analítica, en http://www.analitica.com/bitbliblioteca/ohernandez/politica_exterior.asp

contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, y que a través de la cooperación en esta materia se puede lograr un mayor acercamiento con los países del Gran Caribe.

3) Inserción en la economía mundial. En el marco de la globalización económica se hace indispensable buscar con mayor ímpetu la inserción del país en los entornos económicos internacionales. Sin embargo, dado el caso de las asimetrías de las economías de la región del Gran Caribe esta inserción debe enfocarse hacia nichos de mercados o sectores productivos específicos donde las ventajas competitivas sean evidentes.

Uno de esos sectores es el turismo, actividad que no solo genera ingresos, sino que también permite proyectar una imagen positiva del país. Para ello es necesario asegurar el mantenimiento de una infraestructura turística apropiada; reducir los indicadores de criminalidad y delincuencia en los principales destinos; implementar incentivos tributarios para los turistas extranjeros; y, garantizar la adecuada prestación de servicios de información y transporte.

Adicionalmente, se requiere de una eficiente infraestructura de aduanas, puertos y comunicaciones en las principales ciudades de la costa caribe colombiana, las cuales sirven de apoyo a las actividades de comercio internacional.

4) Incremento de la migración irregular. La realidad actual de Colombia ha disparado los niveles de migración de connacionales hacia el exterior. Esta situación puede llegar a entorpecer las relaciones políticas bilaterales con los países vecinos que reciben un número considerable de colombianos en su territorio.

En vista de lo anterior, y antes de que los países implementen otro tipo de medidas, Colombia debe estar dispuesta a establecer mecanismos de cooperación que propendan hacia una regulación de un flujo migratorio positivo.

Conclusiones

Finalmente, de lo que se trata es de vender la idea de una *diplomacia de la cooperación*, manteniendo una coherencia con la realidad de la problemática nacional y con aquella que prevalece en una región tan importante, tan entrañable en nuestra historia y tan defi-

nitiva para nuestro porvenir como es el Gran Caribe.

Más allá del idioma y las diferencias culturales, se ha determinado que los intereses nacionales de carácter económico y comercial son obstáculos más difíciles de franquear. Igualmente, también se ha visto que cuando dos o más países se unen y fortalecen sus mecanismos de ayuda y cooperación mutua, los resultados pueden ser más rápidos, efectivos, y se constituyen en un factor de integración. Así mismo, la cooperación actúa como un agente multiplicador, en la medida que sus logros sean positivos.

Ante la situación interna colombiana y la forma en que es percibida por los países vecinos, la crisis económica que afecta a la región, y el endurecimiento de la lucha contra el terrorismo y las redes internacionales del crimen organizado, el nuevo gobierno tiene el desafío de fortalecer el espíritu integracionista consagrado en la Constitución, a través de mecanismos que permitan acciones eficaces de acuerdo a las prioridades planteadas y de un esfuerzo diplomático que conlleve a un mejor entendimiento de la realidad nacional y de la forma como Colombia puede seguir insertándose en la región. •

ANEXO

ORGANISMOS MULTILATERALES EN EL GRAN CARIBE

Comunidad del Caribe –CARICOM–. La Comunidad del Caribe (CARICOM) surgió en 1958, como resultado de 15 años de gestiones en procura de la integración regional. Se constituyó con tres objetivos fundamentales, que consisten en estimular la cooperación económica en el seno de un mercado común del Caribe; estrechar las relaciones políticas y económicas entre los Estados miembros y promover la cooperación cultural, industrial y en materia de educación entre los países de la Comunidad. La CARICOM agrupa a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago. Los países que participan como observadores son Anguilla, Islas Caimán, México, Venezuela, Aruba, Colombia, Antillas Holandesas, Bermudas, República Dominicana y Puerto Rico.

Grupo de los Tres –G3–. El Grupo de los Tres (G-3), fue creado en San Pedro Sula, Honduras, el 28 de febrero de 1989, en el marco de la Quinta Conferencia Ministerial entre los países de Centroamérica, los Estados miembros de la entonces Comunidad

Económica Europea –CEE– y los países del Grupo de Contadora (San José V), en virtud de haber llegado a su término la misión para la cual fue creado éste último. Esta oportunidad se constituyó en el primer acercamiento y expresión de actuación concertada entre Colombia, México y Venezuela. En este contexto, los tres países expresaron su disposición de contribuir al diálogo económico y político entre la CEE y Centroamérica, así como su intención de prestar asistencia técnica a esta última región¹¹.

Sistema de la Integración Centroamericana –SICA–. El SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), es un organismo internacional integrado por las Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, Panamá y Belice, al cual está adherido, como país observador, la República Dominicana. Fue creado por el Protocolo de Tegucigalpa a la ODECA en 1991 y entró en funcionamiento el 1 de febrero de 1993. Su objetivo fundamental es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir-la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Asociación de Estados del Caribe –AEC. A raíz del pro-

gresivo interés en fortalecer la integración regional entre los países del Caribe, en 1994 se creó la AEC como una organización de consulta, cooperación y concertación, cuyo propósito es el de identificar y promover la implementación de políticas y programas dirigidos al desarrollo tecnológico, ampliación y consolidación del espacio económico, preservación del medio ambiente, entre otros. Este organismo fue constituido por 25 Estados independientes de la región en calidad de miembros plenos: los 3 países del G-3 (Colombia, México y Venezuela); 14 países de la Caricom (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago); 5 países del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA– (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); y 3 países no agrupados (Cuba, Panamá y República Dominicana).

¹¹ GRUPO DE LOS TR3S, Secretaría Pro-Témpore Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo de 1993, p. 9.

La Soberanía del Individuo: Fundamento de la Cultura de Prevención

Patti Londoño Jaramillo



En el nuevo multilateralismo, la cultura de la prevención se convierte en la gran alternativa a la cultura

de la reacción. Durante los últimos diez años, las Naciones Unidas han trabajado en la concepción, diseño y ejecución de mecanismos y estrategias de prevención de conflictos alrededor del mundo. Conflictos diferentes a los tradicionales en cuyos casos todavía las grandes potencias

guardan intereses especiales y, en consecuencia, un manejo más discrecional de su parte. Tales conflictos se relacionan con el Medio Oriente, Cachemira y/o el Sahara Occidental.

La cultura de la prevención es fundamental para enfrentar los retos humanitarios producidos por la violencia o por desastres naturales, económicos, sociales, políticos y las guerras al interior de los países del sistema internacional. Se busca cambiar el enfoque de la Organiza-



ción para que destine recursos y esfuerzos a prevenir crisis y no solamente a contenerlas una vez producidas. De una cultura de reacción es preciso pasar a una de prevención, por la eficiencia de ésta en cuanto a costos humanos y financieros.¹

El objetivo fundamental de la cultura de la prevención en sus diferentes formas y diversos mecanismos es crear las bases de una paz duradera en los países en conflicto, mediante una acción integral de carácter político, humanitario, económico, social y de derechos humanos. La prevención de los conflictos es fundamental para lograr una seguridad humana duradera.² En algunos conflictos las causas de la violencia están relacionadas con las desigualdades sociales, con problemas de gobernabilidad política, con crisis económicas generadas

por desastres naturales enfrentados de manera deficiente por los gobernantes o con la polarización de la sociedad frente a diferencias religiosas o étnicas.

Existen, sin embargo, otros conflictos alimentados por la pugna para controlar recursos económicos importantes, como "diamantes, drogas, explotaciones forestales y otros..."³ Estos implican mayores retos para la Organización que, con la flexibilidad de concepción de la acción preventiva, ha encontrado nuevos mecanismos de acción y respuesta multilateral. Sierra Leona con su guerra de más de 10 años o Colombia con su guerra tradicional de más de 50 y su nueva guerra de unos 15 años entran en esta última categoría de retos de las Naciones Unidas. La perpetuación de los conflictos donde las fuerzas ile-

gales o insurgentes se financian con recursos legales o ilegales importantes, se puso en evidencia con la crisis de las sanciones a la UNITA en Angola, que lograba con la exportación de diamantes, financiar la guerra,⁴ y que consiguió, solamente tras la muerte de su jefe, Jonas

¹ Kofi Annan, *Prevención de la Guerra y los Desastres: un desafío mundial que va en aumento*. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Nueva York: Naciones Unidas, 1999. pp. 5-7. Kofi Annan, *Un Destino Común, un Compromiso Renovado*. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York, 2000. p. 13.

² Idem.

³ Kofi Annan, *Prevención ... op. cit.* p. 7.

⁴ Kofi Annan, *Un Destino Común...*, op. cit. p. 27.

Profesora - Investigadora,
Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones
Internacionales, Centro de
Investigaciones y Proyectos
Especiales -CIPE-,
Universidad Externado de
Colombia.

Savimbi, acordar un cese al fuego e iniciar el camino hacia la reconciliación en 2002.

Individuo como nuevo soberano

Dentro de la consolidación de la cultura de prevención, Kofi Annan, actual Secretario General de las Naciones Unidas, ha desarrollado la tesis de la soberanía del individuo como fundamento de la cultura de prevención. Para el

Secretario General, "la soberanía del individuo, que incluye los derechos humanos y las libertades fundamentales de cada persona como se enuncian en la Carta de las Naciones Unidas, se ha fortalecido con una renovada conciencia de que cada individuo tiene derecho a controlar su propio destino."⁵ Con esto indica que los derechos pertenecen a los pueblos y no a los gobiernos, que no pueden atropellar los derechos y la dignidad de los individuos.⁶ La defensa de los derechos humanos y de la dignidad del individuo se convierte en la pieza central de las políticas y gestiones del sistema internacional en la promoción del buen gobierno.⁷

Para lograr esta meta de proteger al individuo y convertirlo en el centro de sus prioridades, es preciso intervenir de diversas maneras. La militar no es, necesariamente, la más efectiva según Annan. Las Naciones Unidas deben tratar de solucionar los conflictos antes de que estallen o contenerlos con asesoramiento y medidas de prevención.⁸ Con esto, se da flexibilidad a los mecanismos de intervención en la solución de conflictos de origen diverso, en especial aquellos que involucren al individuo, como la violación de los de-

rechos humanos, el genocidio y la limpieza étnica. La defensa de los derechos humanos es central en las estrategias de la acción preventiva, incluyendo la de buen gobierno. Si bien el centro de atención es el individuo, la cooperación de los Estados en la acción preventiva es fundamental, pues son ellos los que en definitiva deben aplicar las políticas y programas recomendadas.⁹

Las actividades preventivas comprenden la asistencia hu-

⁵ Kofi Annan, "Dos concepciones de soberanía", 1999, p. 43. *El Problema de la Intervención. Declaraciones del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York. 1999.*

⁶ Kofi Annan, "Reflexiones sobre intervención", Ditchley Park, Reino Unido, 1998, p. 6 y 16. *El Problema de la Intervención. Declaraciones del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York. 1999.*

⁷ Kofi Annan, "En defensa de los derechos humanos", Ginebra 1999. *El Problema de la Intervención. Declaraciones del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York. 1999.*

⁸ Kofi Annan, "Reflexiones sobre intervención", Op. cit.

⁹ Kofi Annan, "Un Destino Común..." op. cit. p. 15.

manitaria, la remoción de minas, el desarme, la desmilitarización y la reintegración de los combatientes, la capacitación de la policía y de los miembros del poder judicial, la vigilancia del respeto a los derechos humanos, la prestación de asistencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas para resolver pacíficamente los conflictos.¹⁰

Para la creación de una cultura de prevención, la comunidad internacional debe promover políticas que aumenten la seguridad y estén centradas en el ser humano. Así como el desarrollo equitativo y sostenible es una condición necesaria para la seguridad, la seguridad es fundamental para el desarrollo. Teniendo en cuenta que para todo ser humano es fundamental protegerse de la violencia organizada, los Estados donantes y las instituciones financieras deben apoyar las iniciativas de seguridad humana, en especial cuando existen sociedades marcadas por el conflicto armado. Asimismo, Annan afirma que es preciso trabajar en la eliminación de las desigualdades sociales para prevenir conflictos. En este sentido, los programas económicos de los gobiernos deben tener estrategias claras

de alivio a la población y de solución real a sus problemas más apremiantes, dentro de un sistema de mercado que vincula cada vez más la seguridad y el capital privado.¹¹

Dentro de este proceso de redefinición de estrategias, entraron los derechos humanos como el eje central de las acciones humanitarias y de paz y seguridad, tanto en las operaciones de preven-

La comunidad internacional debe promover políticas que aumenten la seguridad y estén centradas en el ser humano. Así como el desarrollo equitativo y sostenible es una condición necesaria para la seguridad, la seguridad es fundamental para el desarrollo.

ción como de consolidación post-conflicto. Lo anterior, significa colocar al individuo en el centro de las relaciones internacionales y de las acciones de las Naciones Unidas. Este nuevo enfoque implica una desaparición más de las barreras que anteriormente establecía el principio consignado en el artículo 2.7 de la Carta de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

“Para las Naciones Unidas no hay objetivo más noble,



¹⁰ Kofi Annan, “Memoria anual sobre la labor de la Organización”. Naciones Unidas, Nueva York. 2001. p. 6.

¹¹ Kofi Annan, “Prevención de la Guerra y los Desastres: un desafío mundial que va en aumento”. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York. 1999. p. 18-19.

compromiso más firme ni ambición mayor que prevenir los conflictos armados”, afirma Annan.¹² Para cumplir este objetivo, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo y el desarme preventivo son mecanismos de la consolidación de la paz después de los conflictos, que abarcan múltiples estrategias que incluyen acciones durante y antes de que éstos se tornen más violentos. En esta diplomacia discreta participan individuos, grupos de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que buscan de manera coordinada con las Naciones Unidas la solución de los conflictos, en especial los armados.¹³ El despliegue y el desarme preventivos se convierten en complementos de la diplomacia preventiva. El despliegue busca “tender una línea de contención que evite el estallido de

conflictos y fomente la confianza en las zonas de tensión o entre comunidades extremadamente polarizadas.”¹⁴

El tema del tráfico de armas pequeñas y ligeras, utilizadas en la mayoría de los conflictos armados de esta época, es una prioridad de las políticas de prevención¹⁵. El tráfico de armas tiene efectos devastadores para las sociedades que pa-

“Para las Naciones Unidas no hay objetivo más noble, compromiso más firme ni ambición mayor que prevenir los conflictos armados”, afirma Annan. Para cumplir este objetivo, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo y el desarme preventivo son mecanismos de la consolidación de la paz después de los conflictos.

decen el conflicto armado, pues no sólo alimentan la confrontación sino que mantienen el poderío militar de los rebeldes. Los conflictos armados internos tienen víctimas civiles: niños, ancianos, mujeres y hombres indefensos; producen desplazados internos y refugiados en los países vecinos, “representan una amenaza a la estabilidad, socavan la seguridad del ser humano, infligen sufrimientos a millones de personas y causan daños a las eco-

nomías, las infraestructuras y al medio ambiente de países y regiones que tendrán consecuencias durante decenios.”¹⁶

Buen Gobierno: reivindicación de los derechos humanos

El común denominador de las acciones de prevención y de la protección del individuo es el concepto de *buen gobierno*. Este concepto defiende un “Estado de Derecho, la tolerancia de los grupos minoritarios y de la oposición, procesos políticos transparentes, un poder judicial independiente, un cuerpo de policía imparcial, fuerzas armadas estrictamente sometidas al control civil, una prensa libre, instituciones dinámicas de la sociedad civil y elecciones efectivas. Por sobre todas las cosas, el buen gobierno en-



¹² Ibid, p.13.

¹³ Ibid, p. 14.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Ibid, p. 16.

¹⁶ Kofi Annan, “Memoria anual sobre la labor de la Organización”. Naciones Unidas, Nueva York. 2001. p. 5.

traña el respeto de los derechos humanos."¹⁷

El buen gobierno está ligado a la idea de democracia, de respeto a los derechos humanos y de eficiencia económica. Para Annan, el buen gobierno es un "requisito fundamental para alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible, la prosperidad y la paz."¹⁸ Este concepto tiene implicaciones directas sobre la manera cómo los Estados conducen sus asuntos internos. Es un intento de crear comunidades que, dentro de sus diferencias e identidad, compartan los valores enumerados en el párrafo anterior. Es un esfuerzo más por crear un programa integral que transforme las políticas de los países que requieren de profundas reformas para hacer parte de la llamada sociedad civilizada.

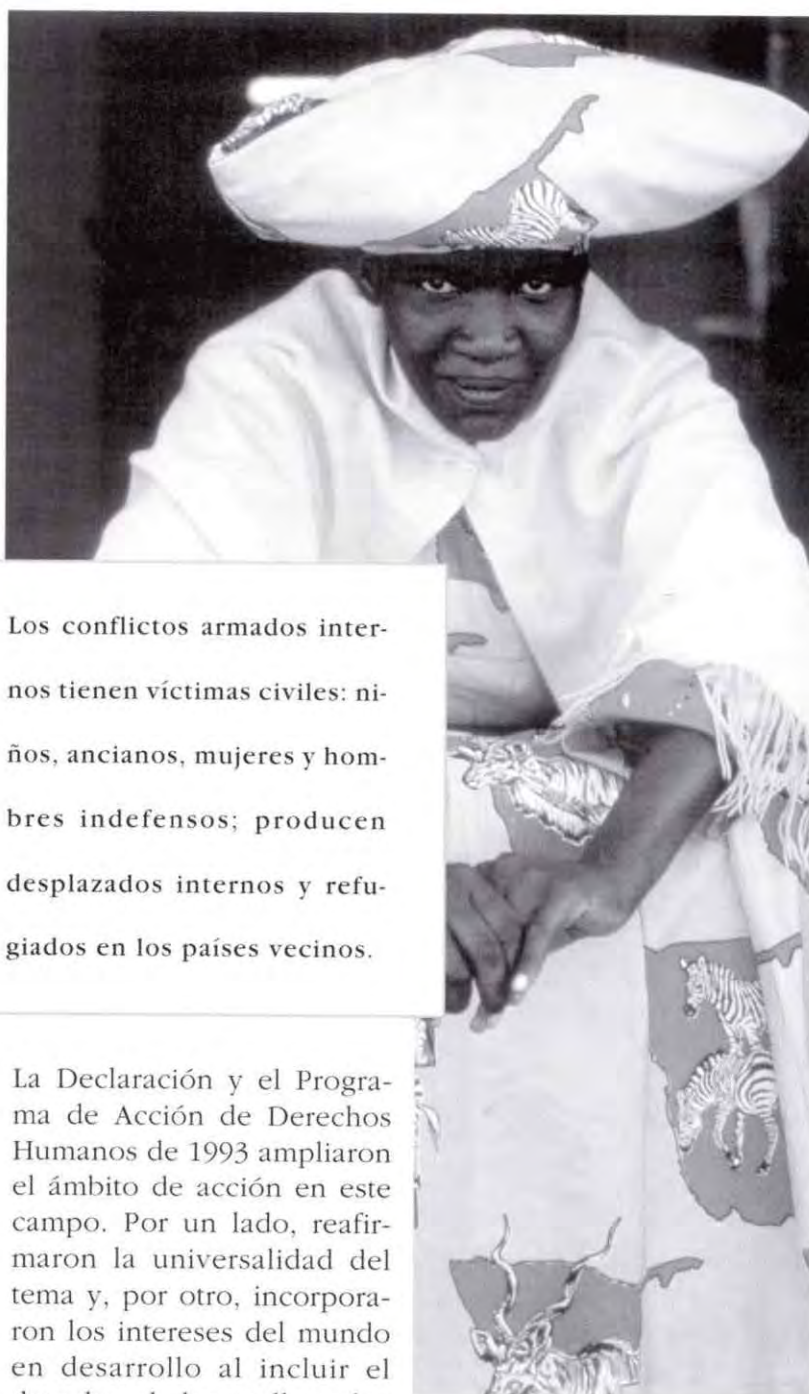
¹⁷ Kofi Annan, "Prevención de la Guerra y los Desastres: un desafío mundial que va en aumento". Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York. 1999. p. 19.

¹⁸ Kofi Annan, "Transición y Renovación. Memoria anual sobre la labor de la Organización". Naciones Unidas, Nueva York. 1997. p. 12.

Los conflictos armados internos tienen víctimas civiles: niños, ancianos, mujeres y hombres indefensos; producen desplazados internos y refugiados en los países vecinos.

La Declaración y el Programa de Acción de Derechos Humanos de 1993 ampliaron el ámbito de acción en este campo. Por un lado, reafirmaron la universalidad del tema y, por otro, incorporaron los intereses del mundo en desarrollo al incluir el derecho al desarrollo y los intereses del mundo industrializado al legitimar el derecho a la democracia. Esta Declaración de Viena creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Derechos Humanos, que desde entonces, en palabras de Annan, "ha permitido abordar, con una perspectiva verdaderamente mundial,



las actividades en la esfera de los derechos humanos" en la práctica y en sus principios.¹⁹

Las nuevas políticas de derechos humanos deben verse dentro de la política más fundamental de consolidación democrática, que implica el imperio de la ley, la libertad de prensa, el respeto de organizaciones independientes de la sociedad civil y el respeto a la oposición. Con estas ideas, Annan deja ver su interés por trabajar con las Organizaciones No Gubernamentales. La Cumbre del Milenio, en la cual se convocó a cientos de ONGs

para debatir sobre los temas de interés mundial, fue prueba de ello. En lo relacionado con los derechos humanos, la Secretaría General ha mostrado especial inclinación por trabajar con las organizaciones de este tipo, situación que en ocasiones causa tensión con los gobiernos calificados, pues se puede poner en tela de juicio la imparcialidad de los organismos del sistema.

Esta Declaración de Viena creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que desde entonces, en palabras de Annan, "ha permitido abordar, con una perspectiva verdaderamente mundial, las actividades en la esfera de los derechos humanos" en la práctica y en los principios.

La seguridad del ser humano es un objetivo central de la acción preventiva y de las políticas de buen gobierno. Ésta se ve amenazada por desastres naturales, como terremotos, sequías, inundaciones, por tensiones étnicas al interior de una nación o por las violaciones a los derechos humanos. La seguridad humana se vincula a los temas de justicia social, bienestar material y la paz.²⁰ De ahí que un enfoque holista, integral y global sea necesario

para cumplir con los objetivos de la prevención y, más específicamente, de la consolidación preventiva de la paz, que busca combatir las causas fundamentales de los conflictos internos, especialmente aquellos que tienen raíces políticas, sociales, económicas y humanitarias. La propuesta de Annan es que no sólo las agencias y la Secretaría actúen en las políticas de prevención. Propone que las funciones del Consejo de Seguridad en materia de prevención se amplíen para colaborar en los campos humanitario, económico y social con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC)²¹.

Esto implica que el Consejo de Seguridad se ocupe de temas que anteriormente los países eran reacios a aceptar, como los derechos humanos. Sin embargo, el concepto de seguridad del ser humano, partiendo de la soberanía del

¹⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁰ Kofi Annan, "Alianza para una Comunidad Mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización". Naciones Unidas, Nueva York, 1998, p. 12.

²¹ *Ibid.*, p. 13.



individuo y de la defensa de los derechos humanos, permite variaciones en los mandatos de los órganos principales, frente a los cuales los Estados han dejado de ser relevantes, aunque para la aplicación de las políticas de prevención se requiera su cooperación.

Las grandes conferencias de la década de los noventa se enfocaron sobre asuntos en los que el individuo era el centro. Las conferencias sobre población, derechos humanos, desarrollo social, racismo y todas las formas de discriminación, medio ambiente, la mujer o los derechos del niño tienen un principal beneficiario: el individuo. Las sociedades que respeten los principios y valores del buen gobierno serán sociedades que reconozcan los derechos fundamentales del individuo en una concepción integral.

Países como Colombia tienen grandes retos frente a los indicadores de buen gobierno, en los ámbitos económico, social, humanitario y político. Es urgente, en este sentido, orientar las políticas nacionales hacia la defensa del individuo para crear una vida más digna y equitativa para todos. En este contexto,

la terminación de los principales males de la sociedad colombiana, como la violencia armada y la corrupción, deben ocupar la atención de los dirigentes para sentar las bases de una sociedad justa que defienda los principios de la cultura ciudadana y del buen gobierno. •

La seguridad del ser humano es un objetivo central de la acción preventiva y de las políticas de buen gobierno. Ésta se ve amenazada por desastres naturales, como terremotos, sequías, inundaciones, por tensiones étnicas al interior de una nación o por las violaciones a los derechos humanos.



Globalización, Seguridad Internacional y el Debate sobre los Estados del Tercer Mundo

Francisco J. Coy G.



"Todo lo valioso que el ser humano posee, toda la realidad espiritual, la posee a través del Estado... Porque la Verdad es la unidad de lo universal y de la voluntad subjetiva; y lo Universal se encuentra en el Estado, en sus leyes, su organización universal y racional. El Estado es la Idea Divina como existe en la tierra. Tenemos en él, por consiguiente, el objeto de la historia en una forma más definitiva que antes; aquella en la cual la Libertad obtiene objetividad. Porque la Ley es la objetividad del Espíritu."

G.W. Hegel
La Filosofía de la Historia



Introducción

Uno de los hechos más destacables en el escenario internacional desde el fin de la Guerra Fría es la tendencia a la desaparición de los conflictos interestatales y el ascenso de los conflictos internos con efectos internacionales o regionales. Mientras desde el final de la Segunda Guerra Mundial el nacimiento y consolidación de Estados parecería ser un





fenómeno irreversible, en la última década su partición, colapso y desaparición se ha vuelto de ocurrencia común, que además amenaza con extenderse.

La literatura de relaciones internacionales ha convertido al debate sobre los "Estados débiles", "fallidos" y "colapsados" (entre otros adjetivos con los que hoy se les califica) en un tema central, al tiempo que la recurrencia de emergencias humanitarias, escenificadas en esos Estados, han llevado a replantear

nociones vigentes durante la mayor parte del siglo XX acerca de la vigencia absoluta de principios como el de la soberanía, la no-intervención y la autodeterminación.

A excepción de los países asociados con la antigua Unión Soviética, cuya transformación en los años posteriores al fin de la Guerra Fría se explican por el cambio mismo del sistema global, la totalidad de los casos de colapso o fracaso han tenido como escenario países del Tercer Mundo. Ese tipo de

*Consejero de Relaciones
Exteriores, Investigador,
Academia Diplomática*

al fracaso o al colapso definitivo. La discusión se centra en la presentación de la tesis propuesta por Mohammed Ayoob², según la cual los casos de fracaso o colapso tienen que ver con el proceso de formación del Estado y su interacción con el sistema internacional. Las principales críticas a esta versión, que se explican luego, cuestionan el tratamiento de estos problemas como asuntos de seguridad internacional y atribuye los fenómenos de fracaso o colapso a características propias del sistema capitalista, que se toma con un referente obligatorio para el análisis. En las conclusiones se hacen algunas observaciones acerca de los retos que estos fenómenos le plantean a la comunidad internacional.

crisis se ha hecho extensiva a muchos de los países que hacían parte de la órbita de la Unión Soviética y del llamado "mundo socialista", que al terminar la bipolaridad entraron en un proceso de "tercermundización"¹.

El propósito de este artículo es presentar un panorama general de la discusión acerca de las razones y la forma como los Estados entran en un proceso de deterioro que bien puede convertirse en una debilidad endémica, o que puede agravarse y llevar

Las crisis como resultado de la formación del Estado en el Tercer Mundo

Una explicación sobre las razones del fracaso, la debilidad o la incapacidad definitiva de un Estado para cumplir su objetivo fundamental (esto es, el suministro de "bienes políticos"³) se basa en la idea de que existe una esencial discordancia entre su proceso de formación y la interacción con el sistema internacional. En la era posterior a la Guerra Fría, caracterizada por una creciente globalización, existen unas

exigencias específicas en materia política (democracia representativa) y económica (economía de mercado), que pueden reñir con la etapa que cada uno de esos Estados atraviesa en su proceso de formación.



¹ Mohammed Ayoob, "State Making, State Breaking and State Failure". Chester Crocker, and Fen Osler Hampson, with Pamela Hall (eds.) *Managing Global Chaos: Sources and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1996, págs. 37-38.

² Ibid, págs. 38-51 y Mohammed Ayoob, "The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System", Boulder, CO, Lynne Rienner, 1995. Una reseña de esta obra en: Keith Krause, "Theorizing security, state formation and the 'Third World' in the post-Cold War world", *Review of International Studies*, 24, 1998, págs. 125-136.

³ Robert I. Rotber, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly* 25:3, Summer 2002, págs. 87 y ss.



Una explicación sobre las razones del fracaso, la debilidad o la incapacidad definitiva de un Estado para cumplir su objetivo fundamental (esto es, el suministro de "bienes políticos"³) se basa en la idea de que existe una esencial discordancia entre su proceso de formación y la interacción con el sistema internacional.

Según Ayoob⁴, mientras en los casos de Europa Occidental los Estados nacionales surgieron a fines del siglo XIX y principios del XX, después de un proceso que tomó entre tres y cuatro siglos, los Estados del Tercer Mundo están enfrentados a un proceso evolutivo mucho más rápido, que en no pocas ocasiones termina en situaciones de crisis y ruptura. Así, muchos de estos Estados nuevos que surgieron como consecuencia del proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, o del desmoronamiento del sistema bipolar, están forzados a funcionar como democracias, con altos niveles de cultura política (incluyendo el pleno respeto por los derechos humanos y el reconocimiento de autonomía a las

minorías étnicas, entre otros) y, sobre todo, el completo control del territorio (seguridad interna y externa).

La comparación entre los Estados contemporáneos del primer y del Tercer Mundo, anota Ayoob, oculta el hecho de que estos últimos se encuentran en una etapa muy similar a la que enfrentaban muchos Estados (o proto-estados) europeos entre los siglos XVI y XVIII⁵. Lo que se denomina el proceso de

"acumulación primitiva de poder estatal"⁶, se encuentra en estos casos en una etapa temprana, de manera que su existencia no es en estos casos sino una formalidad. Así, buena parte de los Estados surgidos tras el proceso de descolonización habrían alcanzado esa condición en un sentido puramente jurídico, en tanto que en términos políticos

⁴ Ayoob (1996), "State Making, State Breaking and State Failure", pag. 38.

⁵ Ibid, pag. 39.

⁶ Youssef Cohen, Brian Brown, and A.F.K. Organski, "The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order", *The American Political Science Review*, Volume 75, Issue 4, Dec. 1981, pags. 901-910.

apenas podrían denominarse "cuasi-estados"⁷.

La Guerra Fría, durante y después

La creación y disolución de Estados, común dentro de la sociedad internacional hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, se convirtió durante la mayoría del siglo XX, y particularmente durante la Guerra Fría, en un proceso en un sólo sentido. Producto de la descolonización, aparecieron Estados que no serían viables a la luz de los patrones de un siglo atrás, pero

que se mantenían por la lógica de la Guerra Fría, en cierta forma artificialmente. Con el fin del enfrentamiento bipolar desapareció el elemento que mayor cohesión le daba a estas entidades políticas, dando inicio al proceso de debilitamiento y eventual colapso.

Muchos de los Estados que en su momento se convirtieron en

Así "al retirar el elemento de la Guerra Fría de los conflictos del Tercer Mundo y al exponer su fundamental dinámica local, el fin de la bipolaridad ha demostrado una muy cercana relación entre esos conflictos y la dinámica de formación del Estado.

puntos calientes de la Guerra Fría interrumpieron, por la lógica de la política mundial, el proceso evolutivo interno que debería llevar a su consolidación como Estado nacional (de la manera que la mayoría de los europeos lo hicieron en el siglo XIX) o a su disolución, fragmentación o incorporación en otras entidades políticas. Los grupos internos que lograron en cada caso consolidar algún tipo de autoridad lo hicieron en muchos casos no como resultado de procesos internos, sino como agentes de las potencias externas.

Así "al retirar el elemento de la Guerra Fría de los conflictos del Tercer Mundo y al exponer su fundamental dinámica local, el fin de la bipolaridad ha demostrado una muy cercana relación entre esos conflictos y la dinámica de formación del Estado (y sus contrapartes, ruptura y fracaso del Estado)"⁸.

Pero la lógica de las superpotencias no fue el único factor



⁷ Robert H. Jackson, "Quasi-stated, dual regimes, and neoclassical theory: International jurisprudence and the Third World", *International Organization* 41-4, Autumn 1987, pags. 519 - 549.

⁸ Ayoob (1996), op. cit., pag. 38.

que incidió en la formación de Estados en el Tercer Mundo durante la Guerra Fría. La mayoría de ellos nació bajo el imperio de las doctrinas de soberanía absoluta, no-intervención y de libre autodeterminación, que proscribían –o por lo menos limitaban en un alto grado–, las posibilidades legales de intervención externa, bajo el argumento de la soberanía absoluta. Como corolario a esa situación, la política interna de muchos de estos países dejaba de lado nociones universales que posteriormente se convertirían de obligatoria observancia como las relacionadas con los derechos humanos o, más recientemente, con el reconocimiento de ciertos grados de autonomía para minorías étnicas.

Por otra parte, la exigencia de prácticas de respeto a los derechos humanos en niveles similares a las observadas en las democracias occidentales, terminó generando presiones enormes sobre sistemas políticos incipientes, sin la adecuada capacidad de respuesta. Así, en tanto las democracias europeas y de América del Norte les tomó siglos conseguir la consolidación de regímenes estables y creíbles, los nuevos Estados del Tercer Mundo, nacieron obligados a adoptar



Los Estados del Tercer Mundo, cuyas elites requerirían tiempo y capacidad de maniobra para completar el proceso de formación, no disponen ni de uno ni de otro, tanto por la competencia internacional en un sistema liderado por Estados modernos consolidados y el llamado "efecto demostración", que afecta particularmente sus políticas internas.

esas instituciones inmediatamente, requisito indispensable para adquirir la "ciudadanía internacional" que es el reconocimiento como Estado.

Si se acepta que el proceso de formación y consolidación del Estado está relacionado con la capacidad del grupo en el poder para garantizar el orden interno y la seguridad externa (esto es, el monopolio del uso de la fuerza)⁹, las dificultades

para conciliar el desarrollo democrático con esas exigencias se hacen notables. La situación se hace aún más compleja en un escenario internacional globalizado, con una opinión pública mundial muy renuente a aceptar excesos en el uso de la fuerza en cualquier parte del planeta. Los Estados del Tercer Mundo, cuyas élites requerirían tiempo y capacidad de maniobra para completar el proceso de formación, no disponen ni de uno ni de otro, tanto por la competencia internacional en un sistema liderado por Estados modernos consolidados, como por el llamado "efecto demostración", que afecta particularmente sus políticas internas¹⁰.

⁹ Cohen, op. cit.

La acumulación de crisis, tanto en el orden político como en el económico, genera presiones enormes sobre el sistema político y conduce al debilitamiento, fracaso y eventual colapso del Estado. En muchas ocasiones, aparece el nacionalismo étnico como la opción que "por defecto" entra a sustituir al Estado fallido. Los factores históricos que llevaron a guerras en el pasado, y que habían permanecido dormidos durante el largo período de expansión y proliferación de los Estados, reaparecen en su forma más agresiva, particularmente en zonas en donde previamente el surgimiento y desaparición de Estados fue una práctica repetida (es el caso típico de los Balcanes).

La Seguridad Internacional en juego

Los conflictos internos o de secesión, y sus efectos sobre la seguridad regional o la seguridad internacional, serían entonces consecuencia de los intentos de los actores políticos al interior de cada uno de ellos por formular una alternativa de organización política, ya sea en forma de un nuevo Estado definido con criterios étnicos (Bosnia, Kosovo y el resto de la antigua Yugoslavia) o devolviendo el pro-

ceso de formación a las etapas más tempranas (la mayoría de los casos vistos en Africa).

En este orden de ideas, la debilidad estructural y el eventual colapso deberían ser fenómenos comunes a todos los Estados del Tercer Mundo, particularmente en aquellos casos donde subsisten conflictos internos y su legi-

En muchas ocasiones, aparece el nacionalismo étnico como la opción que "por defecto" entra a sustituir al Estado fallido. Los factores históricos que llevaron a guerras en el pasado, y que habían permanecido dormidos durante el largo período de expansión y proliferación de los Estados, reaparecen en su forma más agresiva.

Las modalidades de crisis que enfrentan los Estados van desde la debilidad endémica hasta el colapso definitivo¹⁰ y los factores que inciden en su caracterización varían desde las modalidades de inserción en el sistema internacional hasta dinámicas locales inducidas por razones económicas. Así, entre las explicaciones estarían incluidas: la forma como se llevó a cabo la descolonización (los casos de Rwanda, Burundi y el antiguo Zaire serían el mejor ejemplo), la fragilidad endémica de su aparato estatal (varios casos en América Latina), y el abandono por parte de las potencias a países que

¹⁰ Ayoob (1996), op. cit.

¹¹ Rotberg, op. cit. También:

Jean-Germain Gross, "Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, Sept. 96, Vol. 17, Issue 3. Pags. 455 y ss. En la relación entre estados debilitados y conflictos internos, la discusión ha alcanzado el caso de Colombia. Rotberg lo califica como uno de "debilidad endémica", aunque con perspectivas de mejoramiento. En la misma publicación, ver al respecto Phillip McLean, "Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?", *The Washington Quarterly* 25:3, Summer 2002.

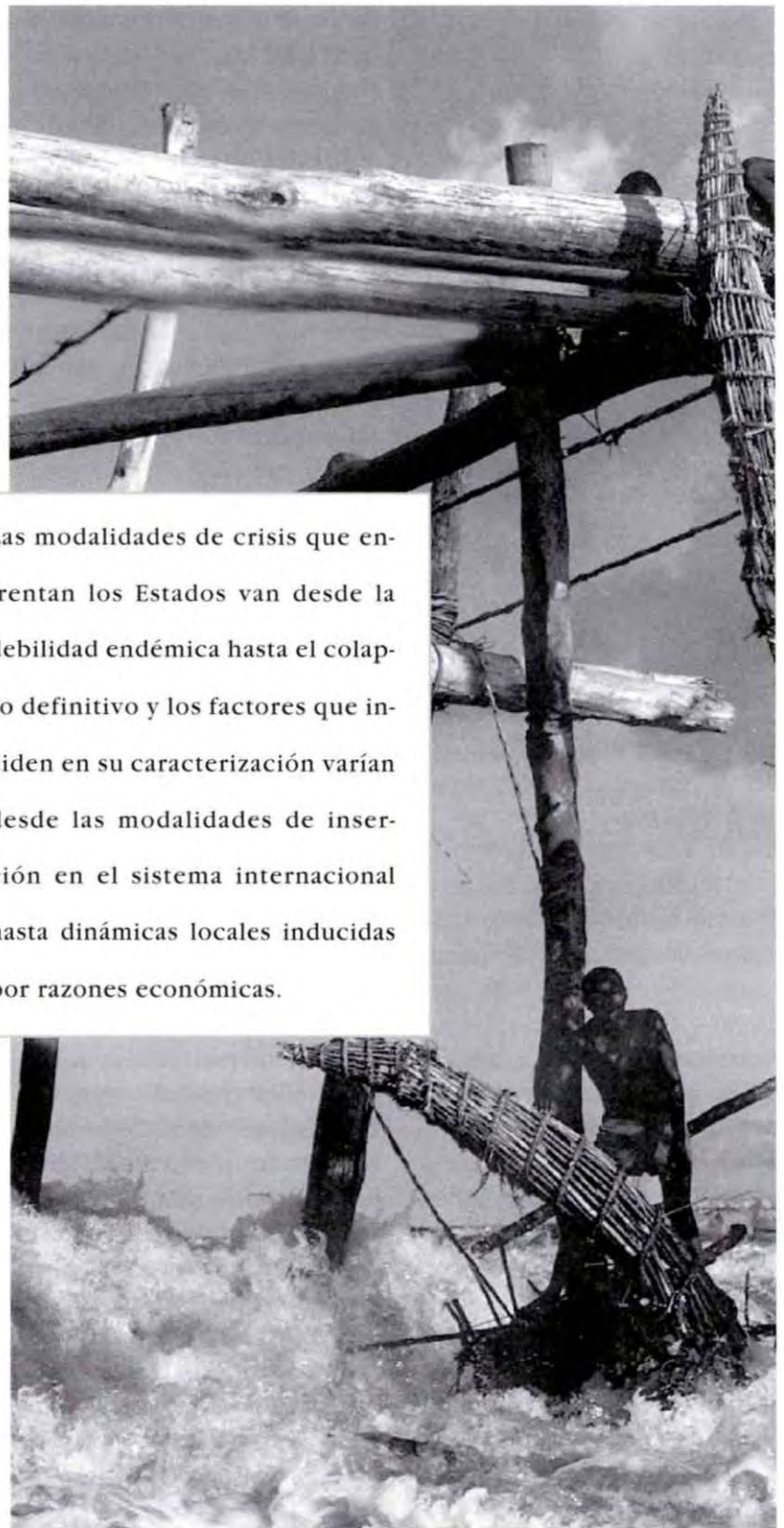
fueron escenario de conflictos durante la Guerra Fría (v.g. Somalia y Afganistán). En el plano económico, tendencias recientes han insistido en señalar la actitud de los grupos disidentes de privilegiar la búsqueda de beneficios económicos como un factor dinamizador de los conflictos internos prolongados, síntoma de la debilidad del Estado.¹²

En todo caso, para la comunidad internacional, particularmente a partir de la revolución de las comunicaciones experimentada en la última década y de lo que se conoce como el "efecto CNN"¹³,

¹² Esta última es la tesis propuesta por el grupo de investigadores sobre guerras civiles y violencia del Banco Mundial. Ver Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, The World Bank, January 4, 2001. disponible en el website del Banco Mundial, www.worldbank.org. También en Rotberg, op. cit, pag. 86.

¹³ Ver al respecto Ted Koppel, "The Perils of Info-Democracy" y Warren Strobel, "The Media and U.S. Policies Toward Intervention: A Closer Look at the 'CNN Effect'". En: Chester A. Crocker and Fen Osler Hampson with Pamela Hall, Pamela (eds.) *Managing Global Chaos...* op. cit.

Las modalidades de crisis que enfrentan los Estados van desde la debilidad endémica hasta el colapso definitivo y los factores que inciden en su caracterización varían desde las modalidades de inserción en el sistema internacional hasta dinámicas locales inducidas por razones económicas.



los conflictos, cualquiera que sea su dimensión y alcance, tienen o pueden tener efectos globales. Una relación en sentido contrario también podría inferirse, si se tiene en cuenta que la globalización genera altos niveles de tensión sobre Estados débiles, generando o agudizando los conflictos internos¹⁴.

Al margen de los intereses en juego, o las amenazas de contagio sobre países vecinos de aquellos afectados directamente por conflictos localizados, la existencia de una opinión pública global afecta seriamente la capacidad de maniobra de quienes formulan las políticas. Casos como los de

Somalia o la intervención de la OTAN en Kosovo fueron provocados en buena medida por la presión que se creó sobre las autoridades de los países que finalmente intervinieron para detener la violencia generalizada y los genocidios, en buena medida cometidos ante las cámaras de la televisión. De tal manera, en tanto en el proceso de deterioro están invo-

Casos como los de Somalia o la intervención de la OTAN en Kosovo fueron provocados en buena medida por la presión que se creó sobre las autoridades de los países que finalmente intervinieron para detener la violencia generalizada y los genocidios, en buena medida cometidos ante las cámaras de la televisión.

Estas situaciones, que desde finales de los años ochenta empezaron a presentarse, con particular persistencia en Africa, generaron en principio emergencias humanitarias que luego evolucionaron hacia crisis de mayor alcance, en lo que hoy en el lenguaje de los organismos internacionales se conoce como "emergencias políticas complejas", que no son otra cosa que catástrofes causadas políticamente. Este tipo de emergencias tiene su origen y su escenario precisamente en Estados débiles, fracasados o colapsados.¹⁶

Pero los efectos del fracaso de muchos de estos Estados en su incorporación funcional en el sistema internacional de la globalización empezaron a cambiar al final de la década de los noven-

¹⁴ Richard Jackson, "The State and the Internal Conflict", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, 2001, pags. 65-81. Jackson afirma que (pag. 65): "las causas del conflicto interno están, de hecho, localizadas en las estructuras de los estados débiles y en las acciones de las élites de los estados débiles, quienes pueden deliberadamente engendrar conflicto como una respuesta racional a las presiones internas y externas que traen los intrusivos procesos de globalización. En ese sentido, el conflicto interno es un aspecto "normal" de la política de los estados débiles".

lucrados temas de derechos humanos, protección de minorías, flujos de refugiados, armas y otros materiales lícitos e ilícitos, cualquiera de estas "crisis acumulativas" de los Estados del Tercer Mundo tienen de por sí efectos sobre la seguridad internacional, sobre todo en sus acepciones más recientes, según las cuales el bienestar de los individuos tiene primacía sobre la seguridad de los Estados, al margen de si los conflictos se extienden o no en los países vecinos¹⁵.

¹⁵ El concepto de "Seguridad Humana", que empezó a utilizarse internacionalmente a raíz del informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1994.

¹⁶ Lionel Cliffe and Robin Luckham, "Complex political emergencies and the state: failure and fate of the state", *Third World Quarterly*, 20:1, 1999.

ta, y en los primeros años del nuevo siglo, al hacerse evidente que las crisis locales podría evolucionar en crisis de seguridad mayores no sólo por los efectos de una opinión pública sensibilizada por conflictos lejanos. La persistencia de viejos conflictos, mezclados con temas de economía subterránea, flujo de refugiados y crisis ambientales señaló a la comunidad internacional que podrían haber muchos más elementos en juego.

El caso extremo de descomposición de los Estados, y de las crisis locales con alcance global estaría demostrado en casos como el de Afganistán y la guerra contra el terrorismo. "Debido a que los Estados fallidos son hospitalarios y protegen a los actores no estatales –guerreros y terroristas– entender la dinámica del fracaso de las naciones-estado es esencial en la guerra contra el terrorismo".¹⁷ Si bien se trata de una explicación un tanto extrema, y sobre todo muy poco susceptible de generalizar, es evidente que uno de los factores explicativos de todas estas crisis se encuentra a nivel del sistema internacional y sus efectos pueden tener esa misma dimensión.

La crítica: el fracaso o colapso de los Estados y el funcionamiento del sistema global

Las críticas al análisis de las crisis que enfrentan los Estados del Tercer Mundo, entendidas como "problemas de crecimiento" o de su proceso de formación, han surgido desde los nuevos enfoques de las relaciones internacionales de acuerdo con las cuales categor-

El caso extremo de descomposición de los Estados, y de las crisis locales con alcance global estaría demostrado en casos como el de Afganistán y la guerra contra el terrorismo.

rías como "Estados colapsados", "Estados fracasados" o el de "Estados bribones" (rogue states)¹⁸ no son más que representaciones que han permitido mantener los modelos de pensamiento y acción prevalentes durante la Guerra Fría, con el propósito de favorecer los intereses de los países dominantes dentro del sistema internacional¹⁹.

Adicionalmente, según los críticos, ese tipo de enfoques tiende a ignorar, o minimizar, los factores históricos particu-



lares y la forma como se producen en cada caso las interacciones entre Estado y sociedad civil. Sobre esa base entonces se formulan

¹⁷ Rotberg, op.cit.

¹⁸ Thomas H. Henriksen, "The Rise and Decline of Rogue States", *Journal of International Affairs* (Columbia University), Vol 54, No. 2, Spring 2001, pags. 349-371.

¹⁹ Pinar Bigin and Adam David Morton, "Historicising representations of failed states: beyond the cold-war annexation of the social sciences", *Third World Quarterly*, 23:1, 2002.

medidas estandarizadas, tanto en términos económicos como políticos, que básicamente apuntan a la preservación y reproducción del sistema global. Ese tipo de críticas abunda en los movimientos antiglobalizadores, desde sus expresiones más moderadas y casi institucionales, hasta las más extremas.

En ese sentido, el análisis basado en la noción de un proceso natural de evolución de los Estados, que en buena medida ha sido la base para la acción política durante la post-Guerra Fría²⁰, parte de una arbitraria división entre las disciplinas de seguridad internacional y economía política, que oculta que en el fondo de los conflictos lo que existe es un juego de intereses de características fundamentalmente económicas.

De esa manera, los adjetivos que se les asignan a los Estados post-coloniales (débiles, fallidos, colapsados, bribones, etc.), no son sino "representaciones que habilitan ciertas políticas que sirven a los intereses económicos, políticos y de seguridad de aquellos que las emplean"²¹. Así, "cuando el Estado "débil" que causa problemas de seguridad internacional resulta ser un "enemigo", es invariablemente denominado [construido] como "Estado bribón" y una política de contención se convierte en el curso

de acción recomendado"²². De esta manera, la lógica imperante durante la Guerra Fría seguiría prevaleciendo a pesar de que esa etapa histórica ya se ha superado.

En el sistema con un centro fuerte, estable y pacífico, y una periferia débil, inestable y conflictiva, la única alternativa sugerida para esta última es "hacerse fuerte y unirse al centro", lo que según la receta sugerida desde el centro no es otra que adoptar políticas de liberalización económica y de fortalecimiento de la democracia²³, cuyos resultados son por lo menos inciertos, en el mejor de los casos.

Entre los enfoques alternativos que sustentan las nuevas tendencias, es el que se ha llamado de los "estudios críticos de seguridad"²⁴, aplicable en particular a los Estados del Tercer Mundo. En él se intenta incluir una amplia serie de disciplinas, de manera interconectada, más allá de su pura dimensión militar, agregándole los factores económicos, sociales, políticos y ambientales, entre otros.

Uno de los efectos obvios de un enfoque de tal naturaleza es cambiar el objeto del tema de seguridad, pasando del Estado (y en cierta forma la preservación del orden existente) a uno más amplio en el que se incluye al ciudadano común o,

como se menciona habitualmente, al ser humano²⁵. Este es básicamente el sustento de las tesis acerca de la "seguridad humana", como un concepto esencial en las discusiones recientes sobre seguridad internacional²⁶.

²⁰ Bilgin and Morton, op. cit, pags. 56 y ss. De acuerdo con estos autores, en tanto durante la Guerra Fría, la promesa a los Estados del Tercer Mundo era la de la modernización, en la post-Guerra Fría la promesa y el dogma es la democratización.

²¹ Ibid.

²² Ibid, pg. 66.

²³ Ibid, pg. 69 y James Goldgeier y Michael McFaul, "A tale of two worlds: core and periphery in the post-cold war era", International Organization, 46:2, Spring, 1992.

²⁴ Bilgin and Morton, op. cit., pag. 68.

²⁵ Ibid., pag. 69.

²⁶ Para una explicación y una visión crítica del enfoque de "Seguridad Humana" en el estudio de la Seguridad Internacional ver: Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", International Security, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001). Una discusión sobre los nuevos conceptos en materia de seguridad internacional puede consultarse en Ronnie Lipschutz (ed), On Security, Columbia University Press, 1995.

La evolución reciente de la situación internacional ha llevado al surgimiento de nuevas tendencias e intentos de interpretación de los problemas de seguridad, cualquiera que sea su dimensión geográfica y sus alcances, en los que las problemáticas locales o nacionales adquieren una nueva visión a la luz de los cambios en el sistema global. En todo caso, y a pesar de la importancia que han ganado recientemente los actores no estatales, los temas de seguridad internacional siguen teniendo al Estado como su protagonista principal.

A manera de conclusión: los retos para la comunidad internacional

Al margen de la capacidad explicativa de los distintos enfoques acerca de las razones por las cuales los Estados del Tercer Mundo se debilitan, fallan o eventualmente colapsan, es claro que las emergencias generadas por estas situaciones se han convertido en una prioridad para la comunidad internacional desde el fin de la Guerra Fría. Después del fin del conflicto bipolar, el mundo no se ha convertido en un lugar armónico y pacífico, como sugerían los abogados del "Nuevo Orden Mundial" de principios de la década de los noventa, sino desordenado, caótico y conflictivo.

Ya sea que las formulaciones que se hagan para atender o superar las crisis persistentes, y contener sus efectos sobre la seguridad colectiva, se basen en un enfoque que privilegie la economía de mercado y la democracia representativa o en esquemas alternativos, es indudable que la atención de este tipo de episodios permanecerá en la agenda de la comunidad internacional en los años por venir.

Estas crisis acumulativas, que esencialmente reflejan dificultades de inserción en el sistema global, producen de manera creciente efectos humanitarios que obligan a una reacción de la comunidad internacional, particularmente por la creciente importancia de una opinión pública mundial —uno de los principales efectos de la globalización—. Un resultado obvio de esto es la revisión de viejos dogmas sobre la no-intervención y la soberanía absoluta, y la emergencia de una nueva carta de deberes para los Estados, individual y colectivamente, y referida tanto a su política interna como a su comportamiento internacional.

Las discusiones recientes sobre el Estado, la soberanía y la intervención en Estados en crisis han evolucionado de las propuestas surgidas inmediatamente después de la Guerra Fría sobre "el derecho de inje-



rencia", que se usó de manera selectiva y —según algunos críticos— discriminatoria e interesada, hacia la "responsabilidad de proteger"²⁷, como una propuesta de política que implique la movilización de la comunidad internacional en todos los casos de emergencias humanitarias y no sólo en aquellos en que los actores principales del sistema internacional lo consideren apropiado para sus intereses. La discusión sobre las condiciones en que la intervención por razones humanitarias o de seguridad colectiva puede o debe llevarse a cabo, así como su pertinencia, es una tarea urgente tanto para los sectores académicos como para los foros en los que participan los países cuyo destino puede quedar en juego como resultado de estas nuevas tendencias. •

²⁷ The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, December 2001.



Mediación Internacional: Elementos Teóricos para el Debate

Leonardo Carvajal H.

La misma noche del 26 de mayo en sus palabras de proclamación como el vencedor de las elecciones presidenciales, el Presidente Álvaro Uribe sorprendió a los colombianos al anunciar que buscaría la mediación de las Naciones Unidas para tratar de reanudar y reconducir el proceso de paz con las FARC. Como candidato presidencial, sus referencias al asun-

to se habían limitado a repetir la propuesta de desplegar en el país Cascos Azules de la ONU, tal como ya lo había planteado varios años atrás como Gobernador de Antioquia en relación con Urabá. Sin embargo, los términos y alcances de la propuesta nunca fueron suficientemente explicados, e inclusive, en algún momento del fragor electoral Uribe lanzó la heterodoxa idea, tampoco detallada, de dotar de Cascos Azules a contingentes de soldados colombianos.



Las críticas de los candidatos opositores, columnistas y académicos no se hicieron esperar. Horacio Serpa calificó las propuestas de intervencionistas, ante lo que planteó la alternativa de la cooperación y señaló la incongruencia de Uribe entre su prioridad de fortalecer la autoridad del Estado y sus visiones "laxas" en relación con la intervención militar internacional. Lucho Garzón, durante el único debate televisado de los candidatos presidenciales, acusó a Uribe de "recular" en el tema de los *Cascos Azules* con su propuesta de que sus integrantes fueran de nacionalidad colombiana. Y Noemí Sanín resaltó que no había antecedente alguno que respaldara la idea de *Cascos Azules* en cabeza de soldados del mismo país en guerra.

Estas propuestas del candidato triunfador referidas al papel que durante su gobierno puede desempeñar la ONU en el conflicto colombiano, contrastaron con las críticas de esa organización a algunos programas de Uribe y, a su vez, con los desacuerdos de éste último, primero con los intentos del enviado especial, James Lemoyne, por evitar en enero de 2002 la ruptura de las conversaciones de paz y, posteriormente, en mayo de 2002 a pocos días de los comicios, con el informe de Anders Kompass sobre la responsabilidad por omisión de las fuerzas militares en la masacre de Bojayá, Chocó. De hecho, en su informe anual sobre la situación humanitaria en Colombia la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, cri-

ticó el proyecto de Uribe Vélez de organizar un millón de habitantes para apoyar a la fuerza pública.

A pesar de estos desencuentros con la ONU en plena época electoral, y en contravía del arrasador mandato ciudadano en favor de buscar una solución militar al conflicto doméstico manifestada en el voto mayoritario que otorgó a Álvaro Uribe un triunfo categórico en primera vuelta, el presidente electo anunció que buscaría la mediación de las Naciones Unidas y con ese fin en días posteriores sostuvo en Nueva York una reunión con el Secretario de esa organización, Kofi Annan.

Un mes después de la posesión presidencial, dos preguntas se mantienen aún sin

Politólogo, Internacionalista
y Master en Políticas
Públicas en América Latina
de la Universidad de
Oxford. Profesor de la
Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones
Internacionales de la
Universidad Externado de
Colombia, e investigador del
Centro de Investigaciones y
Proyectos Especiales (CIPE)
del mismo centro docente.
Ex Consejero Presidencial
en Asuntos Internacionales.
Este trabajo contó con la
asistencia investigativa de
Mauricio Guerrero,
Profesional en Finanzas y
Relaciones Internacionales.

respuesta: ¿es tal propuesta el resultado de una convicción verdadera sobre la necesidad de mantener abierta la opción de la negociación política? ¿o se trata de una estrategia para ganar tiempo mientras transcurrían los más de dos meses que separaron el triunfo en la primera vuelta del inicio del nuevo gobierno? ¿o, complementariamente, se pretende ganar tiempo mientras el Presidente Uribe define la estrategia militar y se establece la forma como ésta será financiada? ¿o se trata de una maniobra política para hacer frente a su imagen internacional de guerrillista y, además, para congraciarse con la ONU luego de los desencuentros señalados?

Mientras estos interrogantes tienen respuesta, parece conveniente que la discusión sobre la posible mediación internacional en la nueva administración presidencial se sustente en posiciones académicas sobre la materia y en la experiencia internacional al respecto. Como un aporte a ese debate que se avecina en el país, a continuación se esboza una breve revisión de lo que plantea la bibliografía internacional sobre los asuntos del conflicto interno y las modalidades de participación internacional para resolverlo.

1. Guerra interna en la Posguerra Fría: Principales características

Todos los autores consultados concuerdan en que las características de la guerra han cambiado como consecuencia del fin del conflicto bipolar. Por ejemplo, el argumento central de Mary Kaldor es que una nueva forma de violencia organizada se desarrolló durante los años ochenta y noventa. Esta autora denomina esta clase de violencia como las "nuevas guerras". En gran parte de la literatura especializada, estos nuevos conflictos son descritos como guerras civiles o internas, "conflictos de baja intensidad", guerras informales o privadas, guerras "posmodernas", o "conflictos degenerados." Por contraste, la autora describe las guerras anteriores como "modernas", "clásicas", "convencionales", o "guerras al estilo Clausewitz," y su principal característica es que las partes contendientes son Estados.¹

Las "nuevas guerras" de Kaldor pueden compararse con las guerras clásicas en términos de intereses, medios, y financia-

¹ M. Kaldor, *Guerras Nuevas y Antiguas. Violencia Organizada en la Era Global* (Cambridge, Polity Press, 1999).

ción. Los propósitos de las "nuevas guerras" se concentran en las políticas de identidad en contraste con los fines geopolíticos o ideológicos de las guerras antiguas. "Así como el objetivo de las guerras convencionales era la captura de territorios por medios militares, los métodos de las nuevas guerras tienen como fin la expulsión de la población mediante procedimientos como las masacres y desplazamientos forzosos, como también con una serie de técnicas de intimidación económica, política y psicológica."²

En las economías de las "nuevas guerras", la producción doméstica declina por la destrucción física de la infraestructura, las interrupciones del comercio intraestatal, y los bajos recaudos fiscales. Enmarcadas en este contexto, las facciones en confrontación se financian a través del saqueo a actividades productivas y extorsiones empresarios; por medio del mercado negro; o con asistencia externa en forma de envíos de dinero de la diáspora (como se denomina a la población obligada a migrar por la situación de violencia), apoyo de gobiernos vecinos o comercio ilegal de armas, drogas o materias primas valiosas como petróleo o diamantes. "Todas estas fuen-

tes sólo pueden ser mantenidas a través de una estrategia de violencia continua, de tal forma que una lógica de la guerra entra a formar parte del funcionamiento de la economía."³ Las "nuevas guerras" se desarrollan en un contexto de erosión de la legitimidad del Estado, expansión de la criminalidad, la corrupción y la ineficiencia, y la emergencia de grupos paramilitares. De la misma forma, en las "nuevas

"Así como el objetivo de las guerras convencionales era la captura de territorios por medios militares, los métodos de las nuevas guerras tienen como fin la expulsión de la población mediante procedimientos como las masacres y desplazamientos forzosos, como también con una serie de técnicas de intimidación económica, política y psicológica."

guerras", se redefinen las distinciones clásicas entre interno y externo, guerra y paz, agresión y represión.

De acuerdo con Kaldor:

Pese a que las nuevas guerras se concentran en África, Europa Oriental y Asia, éstas son un fenómeno global no sólo por la existencia de conexiones globales, ni porque sean divulgadas

a nivel mundial. Las características de las nuevas guerras se pueden encontrar también en Norteamérica y Europa Occidental. Las milicias derechistas en Estados Unidos no son muy diferentes de los grupos paramilitares en Europa Oriental o África (...) Como tampoco el surgimiento de identidades políticas y la creciente desilusión con la política formal son fenómenos exclusivos del Sur y del Oriente. La violencia en los barrios periféricos de las ciudades en Europa Occidental y Norteamérica puede, en cierto sentido, ser definida en el marco de las nuevas guerras. Algunas veces se dice que las sociedades industriales avanzadas están integradas y que los sectores pobres del mundo están en proceso de fragmentación. Yo diría que todo el mundo se caracteriza por una combinación de integración y fragmentación a pesar de que las tendencias hacia la integración son mayores en el Norte, y la propensión a la fragmentación es mayor en el Sur y Este del globo.⁴

² *Ibid.*, p. 8.

³ *Ibid.*, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

Doyle, Johnstone y Orr, en su libro *Keeping the Peace*, aseguran que los conflictos pasados difieren de los actuales en que los últimos son crecientemente intraestatales y cada vez menos interestatales; se pelean entre ejércitos regulares y fuerzas irregulares, o sólo entre estas últimas; están frecuentemente acompañados por emergencias humanitarias y abusos sistemáticos de los derechos humanos; y, en un gran número de conflictos, el gobierno no cumple sus tareas básicas. En este contexto, los autores aseguran que la complejidad de los conflictos internos demanda una respuesta más integral.⁵

El mismo argumento se resalta en el libro de Crocker, Hampson y Aall, titulado *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*. De hecho, afirman que "desde el principio de los noventa, la naturaleza de la guerra ha cambiado radicalmente. Las batallas por el poder (aquellas sostenidas entre tropas armadas) que caracterizaron la Guerra Fría, han dado paso a sangrientos conflictos civiles e intercomunales en lugares como Haití, Somalia, Sudán, Ruan-da, República Democrática del Congo, Congo-Brazzaville, Liberia, Bosnia y Asia Central."⁶ Al mismo tiempo,

también argumentan que ha existido una creciente demanda por alcanzar acuerdos negociados, y como resultado, ha crecido el papel de intermediación de la comunidad internacional en operaciones de *peacemaking* y *peacekeeping*, especialmente en la mediación de acuerdos políticos.

Mas aún, Crocker, Hampson y Aall manifiestan que el final de la Guerra Fría también afectó de forma importante la participación de terceros en conflictos internos. El primer argumento es que el fin de las tensiones generadas durante la confrontación de los superpoderes ha permitido involucrar como mediadores en tales guerras a actores antiguamente marginados o excluidos. A manera de ilustración, "algunos Estados que habían participado en forma dinámica en operaciones de *peacemaking* por varios años, como Noruega y Canadá, se volvieron más activos en otros tipos de intermediación, muchas veces apoyados por las superpotencias. Sin embargo, Noruega también se ha dedicado a defender sus propias iniciativas, luego de haber diseñado una política de Posguerra Fría dirigida a jugar un mayor rol en acuerdos internacionales de *peacemaking*, por lo que ha tenido un acti-

vo papel no sólo en el Medio Oriente, sino también en Guatemala, los Balcanes y Colombia."⁷ De igual forma, algunas organizaciones no oficiales han asumido papeles antes reservados sólo a entidades estatales durante la tensión bipolar (v.g., la exitosa participación de la Comunidad de San Egidio en las negociaciones de paz de Mozambique).

En relación con el papel jugado por los Estados Unidos y Occidente en los conflictos internos, estos autores concluyen que no se ha incrementado su participación como resultado del colapso de la Unión Soviética, sino que "el reconocimiento de que el apoyo de las Naciones Unidas confiere alguna clase de legitimidad internacional, ha incrementado la

⁵ M.W. Doyle, I. Johnstone, y R.C. Orr (eds.), *Keeping the Peace. Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1997), p. 18.

⁶ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (eds.), *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*, (Washington, United States Institute of Peace Press, 1999), p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 50.

posibilidad de que este organismo se vea involucrado en esfuerzos de mediación.”⁸ En realidad, el rol de las Naciones Unidas ha cambiado. El poder predominante de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido complementado por otros poderes que han llegado a convertirse en actores importantes tanto en la escala regional como internacional (v.g., Japón, Alemania y la Unión Europea en cuestiones de impacto global; y Sudáfrica, Kenia y Brasil en asuntos de incidencia regional).⁹

2. Participación de terceros en conflictos domésticos

Doyle, Johnstone y Orr puntualizan sobre las diferencias entre tres tipos de operaciones de las Naciones Unidas. Primero, el “*peacekeeping* tradicional”, que es un concepto utilizado para describir las operaciones de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría. Segundo, con el concepto de “*peacekeeping* multidimensional” se sintetizan operaciones realizadas en la Posguerra Fría como aquellas en Camboya, El Salvador, Mozambique y Angola; sin embargo, advierten que el término debería incluir la operación de cuatro años que se ejecu-

tó en Congo a principios de los sesenta, la cual presentó muchas de las complejas características de las misiones actuales. Y tercero, con las operaciones de “paz impuesta” se refieren a las realizadas en la Posguerra Fría y que, como en Somalia, fueron emprendidas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Estas tres categorías son generalmente llamadas operaciones de “pri-

“El reconocimiento de que el apoyo de las Naciones Unidas confiere alguna clase de legitimidad internacional, ha incrementado la posibilidad de que este organismo se vea involucrado en esfuerzos de mediación.”



través del monitoreo de la implementación de acuerdos de paz; y como *peacebuilder*, por medio de su apoyo a las transformaciones sociales, políticas e institucionales para superar los problemas estructurales generadores de los conflictos.¹¹

mera, segunda y tercera generación” respectivamente, pero los autores no están de acuerdo en usar esta terminología porque implica un desarrollo secuencial que no ocurre en la realidad.¹⁰

En los casos de Camboya y El Salvador, que son usados como paradigma de lo que ellos llaman “operaciones multidimensionales”, las Naciones Unidas contribuyeron como *peacemaker*, al facilitar un acuerdo entre las partes; como *peacekeeper*, a

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ M.W. Doyle, I. Johnstone, and R. C. Orr, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*



Por su parte, Kaldor plantea que las nuevas guerras son conflictos entre grupos "particularistas" que buscan socavar a los sectores "cosmopolitas" de la sociedad. La autora advierte que el "cosmopolitanismo tiende a estar más extendido en Occidente y menos en el Sur y Oriente. No obstante, alrededor del mundo, en pueblos pequeños y remotos, se pueden encontrar esos dos tipos de sectores."¹² Por lo tanto, el acompañamiento internacional en este caso sería descri-

to como el resultado de la alianza entre sectores "cosmopolitas" por fuera del país, y la población "cosmopolita" dentro del territorio en conflicto. En otros términos, la participación internacional en el conflicto tiende a dirigirse del Oeste hacia el Este y Sur, y los sectores "cosmopolitas" al interior de los países occidentales respaldan y secundan a sus contrapartes "cosmopolitas" en la nación en guerra mediante la imposición de un proyecto "cosmopolita" en común.

De esta manera, las "nuevas guerras" pueden considerarse como una mezcla paradójica de conflicto y cooperación entre grupos particularistas dentro de las naciones y, en este sentido, la asistencia internacional apoya directamente a los sectores cosmopolitas que rechazan la guerra y sufren las consecuencias del conflicto. La cooperación entre las partes en disputa se puede presentar debido a que esos sectores particularistas se necesitan uno al otro para garantizar el mantenimiento de sus "identidades excluyentes", y también a causa de que la "guerra provee una legitimación para ciertas formas criminales privadas mientras, al mismo tiempo, éstas son fuentes de ingreso necesarias con el fin de mantener la guerra. [De hecho], las partes en conflicto necesitan en mayor o menor medida un conflicto permanente tanto para reproducir sus posiciones como para tener acceso a recursos de financiación."¹³ En pocas palabras, la lucha contra los grupos cosmopolitas está basada en el hecho de que "el cosmopolitanismo socava los objetivos del particularismo y

¹² M. Kaldor, *op. cit.*, p. 89.

¹³ *Ibid.*, p. 110.

es el representante de los valores cívicos humanos que son los blancos más frecuentes en una guerra (...) Nada polariza más e induce a un retroceso de los proyectos utópicos de inclusión que la violencia."¹⁴

El término "cosmopolitanismo" se basa en "la noción kantiana de derecho cosmopolita que se combina con el reconocimiento de soberanías separadas; por lo tanto, este concepto une las nociones del universalismo y la diversidad."¹⁵ A su vez, el autor Anthony Appiah distingue cosmopolitanismo de humanismo: "el cosmopolitanismo celebra el hecho de que hay diferentes formas locales humanas del ser; mientras que el humanismo, por contraste, se basa en el deseo de una homogeneidad global."¹⁶

Crocker, Hampson y Aall apoyan la teoría de que algunos desarrollos importantes en la política internacional han cambiado el contenido y naturaleza de la participación de terceros en los violentos conflictos de los noventa (ejemplos de instituciones que pueden intervenir como terceros son las Naciones Unidas, organizaciones regionales, Estados individuales, grupos de amigos, Orga-

nizaciones No Gubernamentales, entre otros). En primer lugar, el fin de la Guerra Fría permitió que las organizaciones internacionales desempeñaran nuevos papeles en la mediación y administración de los conflictos, y algunas veces, las organizaciones regionales y coaliciones de poderes pequeños y medianos han llegado a tener una función importante como mediadores y facilitadores. Con res-

La lucha contra los grupos cosmopolitas está basada en el hecho de que "el cosmopolitanismo socava los objetivos del particularismo y es el representante de los valores cívicos humanos que son los blancos más frecuentes en una guerra."

pecto a la participación de los grandes poderes en conflictos internos, los autores indican que éstos han decidido compartir los costos de la intervención con otros Estados y actores internacionales.¹⁷ En segundo lugar, la amplia presencia de ONG's humanitarias y religiosas en países y regiones que enfrentan disputas armadas, ha terminado por involucrarlas en labores de mediación, y en algunos casos gobiernos extranjeros que desean interve-

nir políticamente para poner fin a la confrontación, prefieren respaldar estos grupos con el fin de encontrar un "punto de entrada" en el conflicto.¹⁸ Tercero, el renovado interés en la mediación como un instrumento de manejo del conflicto, reside en el hecho de que los "conflictos intercomunales" no se pueden abordar fácilmente a través de otras formas de participación internacional, tales como tribunales legales internacionales, arbitramientos, o incluso el uso de la fuerza. Por consiguiente, lo que ellos llaman "mediación de terceros" representa "una alternativa de bajo costo relativo entre las opciones de hacer nada o intervenir militarmente a gran escala."¹⁹ Y para finalizar, los autores plantean que,

¹⁴ *Ibid.*, p. 89.

¹⁵ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶ K.A. Appiah, "Cosmopolitan patriots", *Critical Inquiry* (Spring 1997), p. 618, citado por *Ibid.*

¹⁷ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*

en la década de los noventa, "la mediación internacional también ha sido motivada por un creciente sentido de responsabilidad moral en temas como derechos humanos, democracia y el Estado de Derecho, porque al reforzarlos se contribuirá al desarrollo de un orden internacional más estable y pacífico."²⁰

Crocker, Hampson y Aall subrayan la importancia de la participación internacional en conflictos internos. Primero, resaltan la "intervención política" por un Estado en particular que usa todos los recursos persuasivos y disuasivos disponibles por un actor unitario (v.g., las conversaciones de paz en Madrid sobre el Medio Oriente). En segunda medida, destacan la mediación por parte de una coalición de Estados que actúan por su cuenta o en apoyo de un esfuerzo de las Naciones Unidas (v.g., Zaire, Camboya y la fase de Lusaka en el conflicto angoleño). En tercer lugar, describen la mediación de actores internacionales compuestos por Estados miembro (v.g., las Naciones Unidas en El Salvador y Mozambique). Y por último, señalan la mediación de ONG's como en el caso de Tayikistán.

Los autores destacan dos enfoques teóricos sobre la mediación internacional en

conflagraciones domésticas. De una parte, el "paradigma estructuralista de la mediación", que está basado en la creencia de que las partes en conflicto pueden ser dirigidas hacia una solución negociada por medio de la persuasión, los incentivos y los desincentivos (por ejemplo, un proceso costoso, una elección racional).²¹ En el contexto de esta aproximación conceptual, los autores citan a Zartman, quien sugiere que la fase de la negociación puede ser alcanzada con mayor facilidad "si ninguna parte en el conflicto siente que puede ganar y las partes perciben que los costos de continuar la guerra son mayores que los costos de la solución política."²² Adicionalmente, Zartman propone la teoría de la "maduración", la cual plantea que es necesario esperar hasta que las partes combatientes estén lo suficientemente "exhaustas" para aceptar un acuerdo político negociado.²³ De acuerdo con este argumento, "en ciertas circunstancias la pregunta de quién lleva a cabo la mediación es menos importante que los asuntos relacionados con la madurez y el momento del conflicto."²⁴ Asimismo, Crocker, Hampson y Aall consideran que las partes en combate "tienen que sentirse impelidas e incitadas hacia la mesa de negociación mediante una combinación de

zanahorias y garrotes,"²⁵ y basada en esta creencia, Saadia Touval afirma que en algunos conflictos domésticos se requiere de una suerte de "mediador con músculo".²⁶ Esta última expresión hace referencia a que "representa una ventaja que las grandes potencias asuman el papel de mediadores, debido a que la capacidad de influencia depende de factores como la persuasión, la extracción, la manipulación y de la habilidad de ofrecer o denegar recursos."²⁷

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, p. 20.

²² I.W. Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, (New York, Oxford University Press, 1989), citado por *Ibíd.*, p. 21.

²³ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 21.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ S. Touval, *The Peace Brokers: Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979* (Princeton, Princeton University Press, 1982), citado por *Ibíd.*

²⁷ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 22.



De otro lado, los autores presentan un acercamiento "socio-sicológico" a la intervención de terceros en conflictos internos. De acuerdo con este paradigma, el éxito en la mediación depende principalmente de los procesos de comunicación como la forma de cambiar las percepciones y las actitudes de las partes en disputa. Esta escuela de pensamiento sostiene que analizar "intereses" puede ser menos importante que identificar necesidades y puntos de vista específicos que determinan la percepción que cada una de las partes tiene en relación con la controversia.²⁸

Por su parte, Cynthia Arnson no comparte la "aproximación realista" que sostiene que el momento de "mayor madurez" para sostener una negociación requiere un "empate mutuamente doloroso," y a cambio sugiere, al interior de la escuela "socio-sicológica", que las percepciones de las partes contendientes son en reali-

dad la llave para alcanzar un momento de madurez en el cual negociar una guerra interna. De hecho, señala que "el escalamiento del conflicto militar por parte de los

El papel de la comunidad internacional, a través de instituciones como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos y también por medio de acciones de gobiernos en forma individual, ha sido esencial para la conclusión de acuerdos de paz.

grupos insurgentes o las fuerzas gubernamentales con el fin de aproximarse a una condición de empate los puede alejar, en vez de acercarlos, de la mesa de negociación, como en el caso de Colombia."²⁹

En opinión de la autora, en el caso de los procesos de paz en América Latina:

El papel de la comunidad internacional, a través de instituciones como Nacio-

nes Unidas o la Organización de Estados Americanos y también por medio de acciones de gobiernos en forma individual, ha sido esencial para la conclusión de acuerdos de paz (...) Pero, en últimas, el ingrediente central para la participación internacional ha sido, y será mucho mayor en el futuro, el compromiso de las partes para alcanzar una solución negociada. La esperanza de que Naciones Unidas o terceros lleguen a involucrarse en un proceso de paz para rescatar a una nación de sus problemas es cada vez más remota, en una era de recorte presupuestal en la ONU y de renuencia de varios gobiernos nacionales a involucrarse en conflictos de los cuales resultaría difícil retirarse en un momento dado. Un organismo como las Naciones Unidas puede facilitar acuerdos, y la

²⁸ *Ibid.*, pp. 22, 23.

²⁹ C. J. Arnson, *op. cit.*, p. 8.

habilidad de un mediador individual puede ser definitiva. Sin embargo, los actores externos no pueden sustituir la voluntad de las partes.³⁰

3. Tres propuestas: Intervención Cosmopolita, Mediación Multipartita y Operaciones Multidimensionales

Si se analiza el estudio de Mary Kaldor, se encuentra que las nuevas guerras se caracterizan fundamentalmente por fracturas políticas (en lugar de las disputas territoriales e ideológicas de periodos anteriores) entre el cosmopolitanismo basado en valores inclusivos, universalistas y multiculturales, y "las políticas de identidades particulares."³¹ Esta fractura puede ser explicada en términos de la creciente brecha entre aquellos que son parte de procesos globales y aquellos que están excluidos, aunque existen ciertos miembros dentro de la clase global que reivindicaban identidades exclusivistas, mientras a nivel local otros reclaman la instauración de la globalización.

A pesar de que las características particulares de los conflictos actuales son diferentes de las guerras de la

etapa previa, Kaldor sugiere que las operaciones de las Naciones Unidas para abordar estos nuevos conflictos han fallado como resultado de su malinterpretación sobre el carácter y la lógica de las "nuevas guerras". En realidad, "una respuesta a las nuevas guerras ha sido tratarlas en términos de guerras al estilo Clausewitz en las cuales las partes combatientes son Esta-

Kaldor manifiesta la necesidad de reformar las actuales condiciones de las operaciones de mantenimiento y aplicación de la paz en una especie de apoyo internacional llamado "imposición de la ley cosmopolita."

dos, y si no Estados, grupos que reclaman tal reconocimiento. Muchos de los términos utilizados, como "intervención", "peacekeeping", "peace-enforcement", "soberanía", "guerra civil", están enmarcados dentro de las concepciones del Estado-nación y de la guerra moderna."³² El otro tipo de respuesta a los "conflictos posmodernos" se ha basado en aproximaciones fatalistas, es decir, las confrontaciones son tratadas como desastres naturales, como un retroceso al primiti-

vismo o a la anarquía, y a lo sumo, lo que se puede hacer para enfrentarlas es aminorar los síntomas por medio de la participación internacional. Por ello, Kaldor manifiesta la necesidad de reformar las actuales condiciones de las operaciones de mantenimiento y aplicación de la paz en una especie de apoyo internacional llamado "imposición de la ley cosmopolita." Esto es descrito como una nueva clase de colaboración internacional, basada en una respuesta política porque "para oponerse a la estrategia de sembrar "temor y odio" es necesario trazar una estrategia para ganarse "las mentes y los corazones" de la población en medio del conflicto."³³ Una estrategia tal consistiría en una alianza cosmopolita entre actores internacionales y la población local ("islas de civilización") para luchar contra las políticas de exclusión, en particular el desplazamiento forzado de la población, y también con el fin

³⁰ *Ibíd.*, pp. 9, 10.

³¹ M. Kaldor, *op. cit.*, p. 6.

³² *Ibíd.*, p. 113.

³³ *Ibíd.*, p. 114.

de emprender la reconstrucción de la legitimidad en el territorio.³⁴

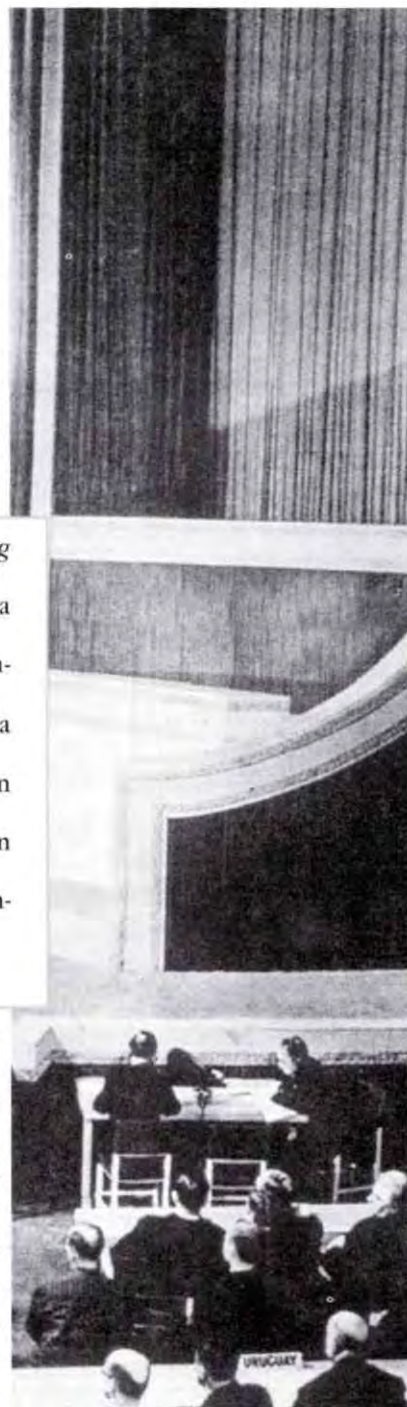
Los principios de *peacekeeping* desarrollados durante la Posguerra Fría, son el consentimiento, la imparcialidad y en el no uso de la fuerza; y se basan en la presunción de que ya se ha alcanzado un acuerdo entre todas las partes involucradas en la guerra, y en que la misión de la operación es supervisar y monitorear la implementación de lo convenido. Las operaciones de *peace-enforcement*, que están autorizadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, consisten básicamente en una intervención militar en un conflicto con el fin de respaldar a una de las partes en contienda. No obstante,

“el análisis de las nuevas guerras sugiere que lo necesario no es una operación de *peacekeeping* sino la aplicación de normas cosmopolitas como el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos. Precisamente porque estas guerras están dirigidas principalmente contra los civiles, no tienen la misma lógica extremista de las guerras modernas.”³⁵ Objetivos tales como la separación de fuerzas beligerantes, mantenimiento del cese al

fuego y control del espacio aéreo, pueden ser incluidos como características de la antes mencionada “imposición de la ley cosmopolita” (todas éstas son misiones militares y policivas tradicionales), como también una serie de nuevas misiones tales como, entre otras, la protección de zonas de seguridad o corredores de repliegue, resguardo de la libertad de

Los principios de *peacekeeping* desarrollados durante la Posguerra Fría, son el consentimiento, la imparcialidad y en el no uso de la fuerza; y se basan en la presunción de que ya se ha alcanzado un acuerdo entre todas las partes involucradas en la guerra.

movimiento, protección de la seguridad de individuos, especialmente refugiados o desplazados que retornan, minimización de las bajas de ambos bandos (más allá de la derrota de cualquiera de las partes), arresto de presuntos implicados en la ejecución de crímenes de guerra o violaciones de derechos humanos, iniciación de la reconstrucción “como una estrategia para conseguir la paz en vez de una estrategia para después de la paz”³⁶. En



³⁴ *Ibid.*, p. 123.

³⁵ *Ibid.*, p. 125.

conjunto, "al ser las nuevas guerras, en cierto sentido, una mezcla de guerra, crimen y violaciones de los derechos humanos, los agentes de la "imposición de la ley cosmopolita" tienen que ser también una mezcla de soldados y policías."³⁷

De esta forma, Kaldor se muestra interesada por el debate sobre lo que significan intervención y no intervención en la actualidad, y particularmente en relación con su propuesta de la "imposición de la ley cosmopolita":

Los nuevos tipos de guerra son a la vez globales y locales. Ya existe una amplia participación internacional tanto privada a través de las conexiones de la diáspora, las ONG's, etc., como pública por medio de Estados patrocinadores o agencias internacionales que brindan ayuda, préstamos u otra clase de asistencia. En realidad, todas las partes en conflicto son totalmente dependientes del apoyo externo. Igualmente, es posible encontrar guerras caracterizadas por la erosión o la desintegración del poder del Estado. En estas situaciones, ¿qué significa referirse a infracciones de la soberanía?³⁸

Crocker, Hampton y Aall desarrollan una categorización de su llamada "mediación multipartita." Los autores indican que hay fases de los conflictos relacionadas con las posibilidades de que se presenten intervenciones de terceros en guerras internas. El término "multipartita" se refiere a una serie de intervenciones simultáneas en una guerra por parte de más de un mediador, y puede llevarse a cabo de tres maneras distintas: intervención "simultánea" por parte de actores combinados como organizaciones regionales o grupos de contacto; "intervenciones de mediación secuencial" que involucren más de una parte; y una situación que contiene ambos componentes, es decir, "intervención simultánea y secuencial" que se presenta durante más de una fase del conflicto.³⁹ En el primer caso, cuando el conflicto se encuentra en una fase baja de violencia se puede implementar una mediación "simultánea y multipartita", de esta forma, en dicho momento de la confrontación es posible desplegar una "diplomacia de primer carril" junto con una "diplomacia de segundo carril." La última hace referencia a mediadores tales como eminentes personalidades privadas, académicos y ONG's. Mientras que la "diplomacia de primer carril" incluye mediadores



tales como gobiernos extranjeros, así como organizaciones regionales e internacionales.⁴⁰

El segundo modelo se aplica en conflictos con niveles incrementales de violencia. En este caso, la "diplomacia de segundo carril" contribuye en la etapa de pre y post negociación, mientras que la "mediación con músculo" (v.g., grandes potencias o coalición de Estados), presiona la realización de negociaciones formales. Esto es conocido como "iniciativa secuencial multipartita", lo que significa que cada tipo de mediación es aplicado por separado.

³⁶ *Ibíd.*, pp. 132, 133.

³⁷ *Ibíd.*, p. 11.

³⁸ *Ibíd.*, p. 117.

³⁹ C.A. Crocker, F.O. Hampson y P. Aall, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰ Ver Tabla 2 en *Ibíd.*, p. 33.



En tercera medida, una violencia extrema como resultado de la confrontación armada requiere "mediación secuencial multipartita". En esta situación, mediadores como las superpotencias y organizaciones regionales e internacionales (diplomacia de primer carril) intervienen durante el proceso formal de negociación, mientras que la mediación de segundo carril raramente se aplica a situaciones de conflictos doméstico con profundos niveles de violencia. Por último, los autores resaltan el caso de disputas con niveles reducidos de violencia en las que la "mediación simultánea multipartita" presenta mayor conveniencia.⁴¹

Doyle, Johnstone y Orr aseguran que las "operaciones multidimensionales basadas en el consentimiento" son la opción más viable dentro del contexto de las confrontaciones actuales. Desde la des-

integración de la Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría, la comunidad de naciones ha estado discutiendo los límites entre

En conjunto, "al ser las nuevas guerras, en cierto sentido, una mezcla de guerra, crimen y violaciones de los derechos humanos, los agentes de la "imposición de la ley cosmopolita" tienen que ser también una mezcla de soldados y policías."

las temáticas concernientes a la soberanía estatal y aquellas que corresponden al sistema internacional. Durante los noventa, se dieron una serie de intervenciones colectivas, que usaron medios coercitivos bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (v.g., la Guerra del Golfo Pérsico o la inter-

vención para restaurar a Jean-Bertrand Aristide en la presidencia de Haití). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha tenido en estas ocasiones "una interpretación bastante amplia de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional" a partir de esta concepción ha autorizado acciones que, sin lugar a dudas, hubieran sido vistas como una interferencia ilegal en los asuntos soberanos tan sólo una década atrás."

No obstante, las operaciones internacionales desplegadas en Somalia y en la antigua Yugoslavia, específicamente en Bosnia-Herzegovina, demostraron

⁴¹ *Ibid.*

⁴² M.W. Doyle, I. Johnstone y R.C. Orr, *op. cit.*, p. 1.

las dificultades de la intervención colectiva ejercida por medios de fuerza. Estos autores, por lo tanto, coinciden en afirmar que la alternativa a una participación internacional de ese tipo en los conflictos domésticos, puede ser una cooperación mediante "operaciones multidimensionales de paz", que consisten en una especie de participación internacional ubicada entre la intervención forzada y el respeto absoluto por la soberanía. Ejemplos como las operaciones anteriormente mencionadas pueden ser los casos de Camboya, El Salvador y Mozambique, en los cuales, "pese a estar firmemente basadas en el consentimiento, encarnan una nueva relación entre la comunidad internacional y los Estados en cuestión."⁴³ En estos casos, la ONU ha monitoreado cercanamente el comportamiento de los Estados, en algunos ha llegado a involucrarse en tareas de renovación y reconstrucción de las estructuras básicas del Estado, mientras que en otros incluso ha asumido directamente las funciones estatales. Naciones Unidas tuvo que incorporar componentes civiles y policiales a los tradicionales *Cascos Azules*, pero es necesario

subrayar que las "operaciones multidimensionales" son aceptadas por las Naciones Unidas sólo cuando las partes están listas a refrendar los acuerdos de paz pero han tenido problemas para determinar los términos adecuados de los mismos y por ende requieren de un papel activo por parte de la organización para facilitar, apoyar y garantizar los

Estos autores, coinciden en afirmar que la alternativa a una participación internacional de ese tipo en los conflictos domésticos, puede ser una cooperación mediante "operaciones multidimensionales de paz", que consisten en una especie de participación internacional ubicada entre la intervención forzada y el respeto absoluto por la soberanía.

eventuales acuerdos que se alcancen.

Las "operaciones multidimensionales" muestran dos innovaciones vitales para la consecución de acuerdos de paz entre las partes. En primer lugar, la redefinición de la noción clásica de soberanía ha permitido a Naciones

Unidas involucrarse en áreas que en el pasado se encontraban bajo jurisdicción exclusiva de los Estados, como la reforma y abolición de las Fuerzas Militares, la protección de los derechos humanos y la organización de elecciones, y la creación de nuevas instituciones para el mantenimiento y el control de la ley y el orden. En segundo lugar, las operaciones han adelantado una estrategia política que busca un "consentimiento mejorado y aumentado" a través de medios tales como: ejercer presión para alcanzar la paz, como en el caso de la movilización de Estados interesados en el fin del conflicto a través de los llamados "Amigos del Secretario General"; la creación de mecanismos legales para mantener el apoyo de las partes en disputa una vez alcanzados los acuerdos; y el acompañamiento activo de las Naciones Unidas en la construcción de la paz.

De acuerdo con los autores en mención, en contraste con la participación de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), que fue emprendida a través de una operación masiva e intervencionista, la participación de este organismo en El Salvador mediante ONUSAL fue modesta y esencialmente con

fin de monitoreo. Ellos predicen que "reducidas por un persistente recorte presupuestal de la ONU y por una comunidad internacional que es ahora menos entusiasta frente a grandes proyectos de transformación, las mayores posibilidades hacia el futuro estarán más relacionadas con operaciones relativamente modestas, como el caso de ONUSAL."⁴⁴

En relación con el ámbito regional, Cynthia Arnson plantea que "la experiencia en América Latina ha demostrado que los beneficios de un proceso de paz con participación internacional parecen sobrepasar en gran medida los costos."⁴⁵ En realidad, "el acompañamiento internacional puede brindarle legitimidad e imparcialidad a un proceso y, dependiendo de la habilidad del mediador, se pueden forjar acuerdos en casos en los que es difícil alcanzar consenso y compromiso."⁴⁶ Con respecto al caso colombiano, la autora sostiene que "todavía está pendiente por verse que tanto las cada día mayores opiniones en favor del acompañamiento internacional con el fin de disminuir los costos humanos de la tragedia, monitorear los derechos humanos y proporcionar sus "buenos oficios" por medio de un Grupo de

Amigos, podría afectar la autonomía relativa de las partes con respecto a influencias externas."⁴⁷ En todo caso, Arnson es clara en advertir que "la presencia de la comunidad internacional no puede sustituir la voluntad y compromiso de las partes para alcanzar e implementar acuerdos."⁴⁸ •

Arnson es clara en advertir que "la presencia de la comunidad internacional no puede sustituir la voluntad y compromiso de las partes para alcanzar e implementar acuerdos."

⁴³ *Ibíd.*, pp. 1, 2.

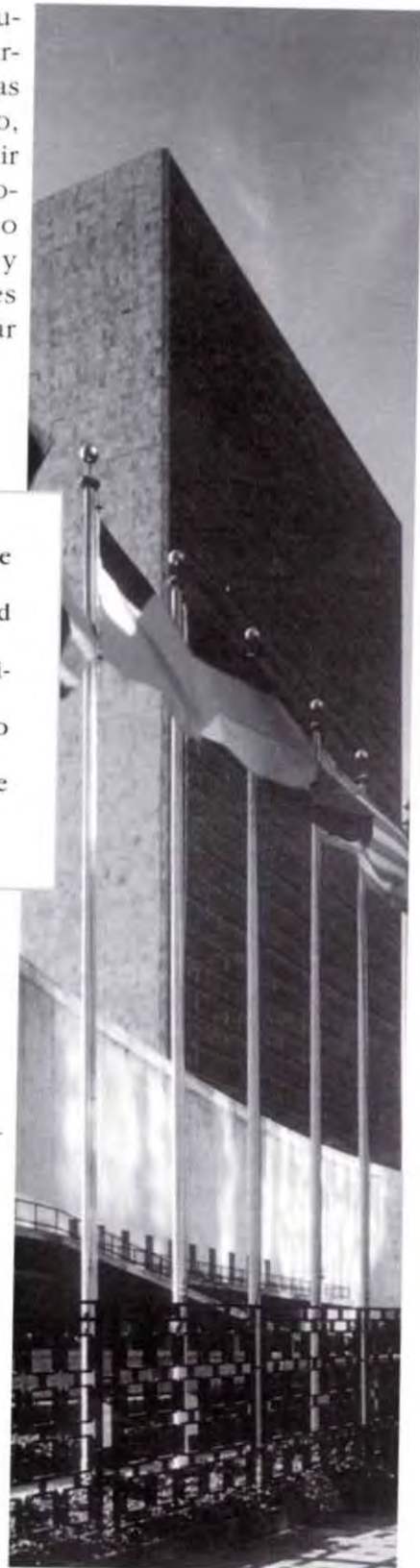
⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ C.J. Arnson, *op. cit.*, pp. 454, 455.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 454.

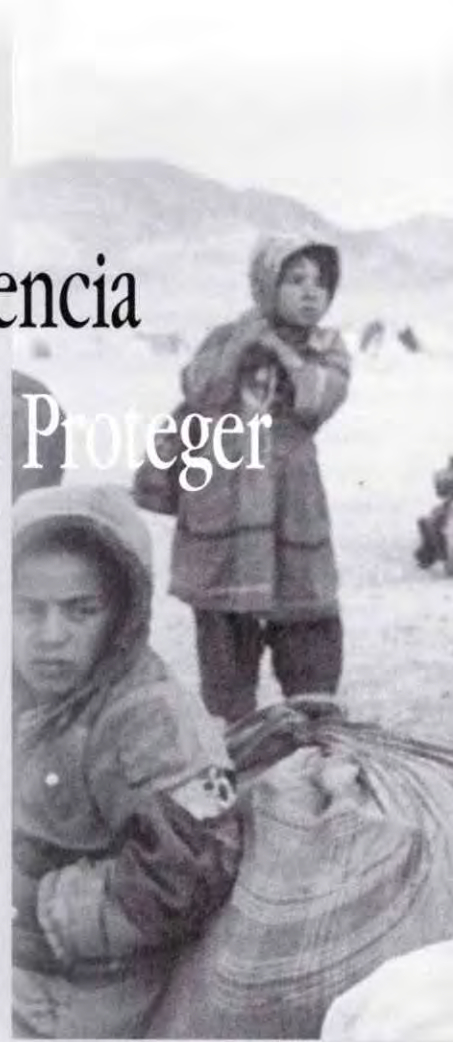
⁴⁷ *Ibíd.*, p. 460.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 455.



Del Deber de Asistencia a la Responsabilidad de Proteger

Socorro Ramírez



La importancia

para Colombia del debate sobre injerencia humanitaria abierto en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y que ha tomado un nuevo impulso a través del informe de la "Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados" entregado en diciembre de 2001¹, es a todas luces, esencial. No sólo por la creciente internacionali-

zación del conflicto interno y de la búsqueda de salidas sino por cuanto muestra la evolución de conceptos centrales del ordenamiento internacional en el marco de la

¹ Gareth Evans y Sahnoun Sahnoun (copresidentes), "La responsabilidad de proteger", Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, Ottawa, diciembre de 2001.



globalización y de la creciente unilateralidad de la actuación internacional de Estados Unidos.

Para contribuir al estudio de este importante asunto conviene, ante todo, dar una rápida mirada al sentido concreto que la soberanía y la no intervención han ido cobrando a través de la historia; luego, analizar la evolución de

las motivaciones y modalidades que el tema ha ido cobrando al ritmo de los cambios internacionales y que ha ido pasando del "deber de asistencia", al "derecho de injerencia", hasta llegar a la "responsabilidad de proteger"; y finalmente, mostrar algunas de las encrucijadas que han sido develadas por el debate sobre la intervención humanitaria.

Injerencia de los fuertes y apego de los débiles al principio de no intervencionismo

La soberanía de las naciones ha sido, al menos teóricamente, pilar fundamental del sistema mundial y el primer atributo de los Estados durante la época moderna. El respeto al territorio, la población y la capacidad de autodeterminación

Instituto de Estudios
Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI) de
la Universidad Nacional de
Colombia

cada pueblo ha sido, a su vez, la base sobre la cual se ha ido constituyendo el derecho internacional en procura de garantizar la paz y la cooperación entre las naciones. De esta noción de soberanía se ha desprendido el principio de no intervención por el cual a ningún Estado le es permitido ocupar el espacio soberano de otros Estados, actuar sobre su población o interferir en sus decisiones internas.

El reconocimiento de la soberanía de ciertas naciones data de 1648, cuando las partes involucradas en la Guerra de los Treinta Años firmaron la Paz de Westfalia. El Tratado partía del reconocimiento de que Europa Oc-

cidental estaba compuesta por Estados "soberanos e iguales", ninguno de los cuales podría inmiscuirse en los asuntos internos de los otros o juzgar sus actos. El reconocimiento incondicional de la soberanía quedaba constituido así en fundamento de la paz y por eso llegó a convertirse en el supremo principio de la estabilidad y el orden jurídico intraeuropeos. Ahora bien, la soberanía de otros Estados ajenos a Europa era considerada por el mismo Tratado como una soberanía "por extensión", meramente derivada y de segundo orden. El Tratado sólo imponía el reconocimiento pleno de la soberanía entre Estados "iguales", esto es, europeos. Esa igualdad significaba la posesión de un poder militar comparable, hasta el punto que ninguno de los antiguos combatientes había podido obtener la victoria en treinta años de guerra.

Por motivaciones económicas y de prestigio político, Europa invadió tierras y subyugó pueblos a nombre de la fe, la razón y la "civilización". A la luz de la concepción sobre soberanía predominante en la época, las prácticas colonialistas de Europa no fueron consideradas intervencionistas hasta la mitad del siglo XX. Fueron necesarias las luchas de independencia y el proce-

so de descolonización –concluido primero en parte de América en el siglo XIX, y luego en Africa, Asia y el Caribe en el XX– para que el Viejo Continente le reconociera formalmente a otros Estados no europeos un trato de "soberanos e iguales", ya no meramente por extensión, como lo pretendía Westfalia, sino de manera propia, como lo generalizó y consagró la Carta de Naciones Unidas en 1945 y luego sus organizaciones regionales. No obstante el reconocimiento de estos principios como fundamento jurídico del sistema internacional, la historia de las relaciones internacionales ha estado marcada por la tensión entre la tendencia intervencionista de los más fuertes y la lucha de los débiles por la preservación –así sea formal– de su soberanía y autodeterminación. Y es que, en la práctica, para la vigencia real de la soberanía se ha requerido siempre un cierto equilibrio de poder entre las partes.

Durante la Guerra Fría (1945-1989), la práctica intervencionista continuó, aunque legitimada con nuevos argumentos ideológicos de lucha contra el comunismo o el capitalismo. En ese sentido, los Estados Unidos y la Unión Soviética se distribuyeron el mundo e intervinieron incluso militarmente en los asun-

tos internos de países que hacían parte de su propio bloque de influencia. Así, mientras el Tercer Mundo era transformado por el conflicto bipolar en el escenario de innumerables guerras y conflictos por delegación, por ironías de la historia la misma Europa quedaba convertida en rehén de las superpotencias.

Con el fin de la Guerra Fría han desaparecido las antiguas motivaciones ideológicas, pero el hecho de la intervención de las grandes potencias en los países más débiles continúa, y parece incluso incrementarse bajo otras motivaciones y modalidades². Mientras el intervencionismo poscolonial procuró revestirse casi siempre de apariencias de solidaridad con Estados amigos que solicitaban su cooperación, no acontece lo mismo con el actual, que se ejerce con la cooperación de los Estados afectados, al margen suyo o incluso a su despecho. De hecho, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales presuponía, en el orden westfaliano posterior a 1945, que cualquier intervención externa en los asuntos de un tercer Estado debería contar previamente con algún consentimiento del mismo, con el fin de garantizar el respeto de su integridad territorial, su in-

dependencia política y su propia jurisdicción, y, por ende, la paz entre las naciones. En la última década, en cambio, se ha adoptado una forma de intervención que prescinde de este consentimiento, y se ha comenzado a considerar ciertos problemas económicos, políticos, sociales o ambientales que se desarrollan en el interior de algunos países —y sobre todo de aquellos

El respeto al territorio, la población y la capacidad de autodeterminación de cada pueblo ha sido, a su vez, la base sobre la cual se ha ido constituyendo el derecho internacional en procura de garantizar la paz y la cooperación entre las naciones.

que están en vías de desarrollo— como eventuales amenazas a la paz y seguridad internacionales, que pueden justificar una intervención incluso militar.

Las nuevas modalidades de intervención se desarrollan como parte del proyecto hegemónico global, pero también a la par con el proceso de reestructuración de las sociedades y de redefinición de los Estados, impulsado por la progresiva transnacionalización, interdependen-

cia y globalización, procesos que ya venían avanzando por lo menos en las últimas décadas pero que han acelerado con el fin de la Guerra Fría. En ese sentido, los imperativos económicos y tecnológicos presionan a la integración de los Estados, los obligan a redefinir su papel y a cerrar retazos cada vez mayores de soberanía, en el mejor de

casos, en favor de distintas formas de asociación interestatales³. Asimismo, al margen incluso en contra de los Estados, las mismas sociedades tejen y multiplican sus nexos económicos. De ahí que actores privados de un diverso orden como empresas, iglesias, organizaciones no gubernamentales (ONGs)

incluso individuos se convierten en actores de primer orden en las relaciones internacionales y en agentes de estas nuevas modalidades de intervención.

² Carlo Nasi, "El principio del deber", en *El Espectador*, 20 de junio de 1993, pág. 1D.

³ Ver al respecto, Luis Alberto Restrepo, "Hacia un nuevo orden mundial", en *Análisis Político*, N° 14, IEPRI, septiembre-diciembre de 1993, pág. 74 - 88.

Ahora bien, la penetración de lo foráneo no siempre es producto de una imposición. Una cierta "colonización" recíproca entre individuos y naciones hace parte natural de la convivencia social e internacional. La comunicación y el intercambio tienden a generalizar los usos y costumbres de los pueblos. En consecuencia, hoy resulta más difícil que nunca hacer una división tajante entre los asuntos de dentro y los de fuera, y la autodeterminación sobre ellos. Está en marcha una acelerada globalización de los patrones de consumo, de las formas de organización social y política y de los modos de pensar que tienden a borrar muchas fronteras entre las naciones. Esta en marcha también una globalización de la administración de justicia con los tribunales internacionales especiales para conflictos de Ruanda y Yugoslavia, con el llamamiento a juicio a personajes como el dictador chileno Augusto Pinochet por un juez español, y finalmente con la entrada en vigencia de la Corte Penal Internacional.

Es también explicable que, una vez concluida la Guerra Fría, las naciones busquen hacer frente común ante los nuevos retos que atentan contra su seguridad indivi-

dual y colectiva, que antes eran menos visibles u ocupaban un lugar secundario frente a los riesgos más inmediatos de una devastadora confrontación entre las superpotencias. De hecho, existen factores de inseguridad que, como el deterioro ambiental, el terrorismo, el contrabando de armas, la delincuencia electrónica en el campo financiero, el tráfico de drogas,

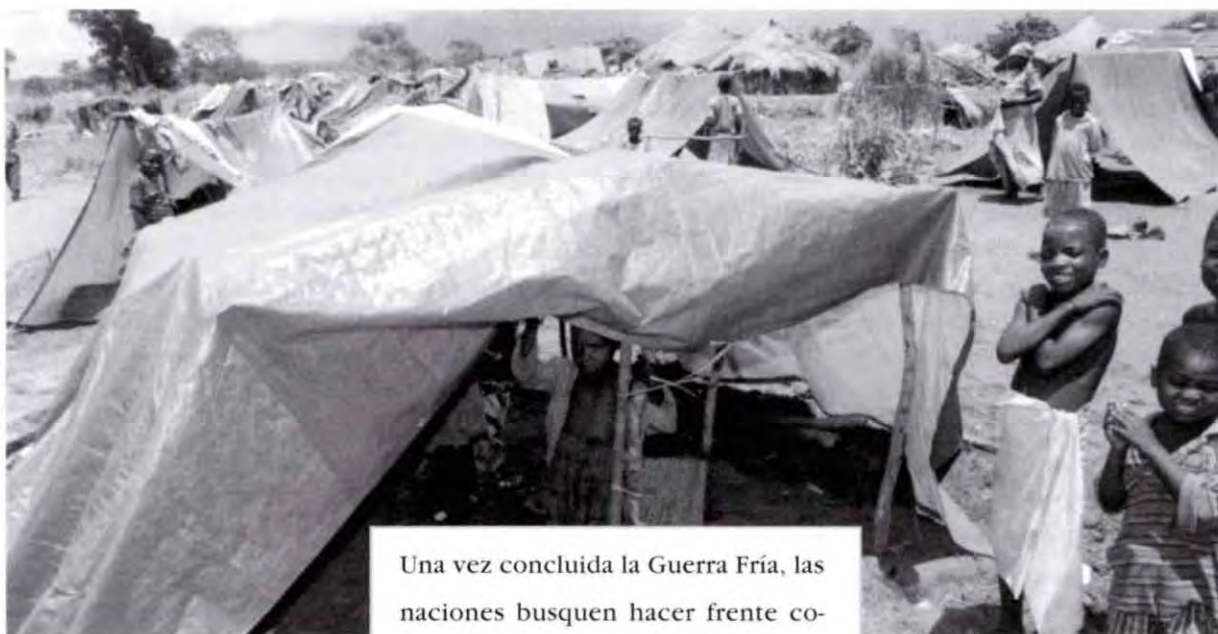
La comunicación y el intercambio tienden a generalizar los usos y costumbres de los pueblos. En consecuencia, hoy resulta más difícil que nunca hacer una división tajante entre los asuntos de dentro y los de fuera, y la autodeterminación sobre ellos.

etc., desbordan la capacidad de control de los Estados individuales y requieren de la cooperación e intervención internacional. En este sentido, un nacionalismo que se rasgará las vestiduras ante toda forma de cooperación internacional destinada a hacer frente a peligros comunes sería iluso y anacrónico.

Por todos esos procesos en curso es imposible una absolutización de la no intervención. El problema no es entonces el necesario examen

de los retos que los cambios internacionales en curso le plantean al orden jurídico y político internacional, y que ponen en entredicho el entendimiento tradicional de aquellos principios. El problema es que las grandes potencias han venido definiendo unilateralmente los retos comunes, escogiendo las prioridades de la agenda internacional y sirviéndose de ellos como legitimación para intervenir, incluso militarmente, e imponer sus propios intereses y perspectivas más que para hacerle frente real al problema en cuestión. Pruebas al respecto viene proporcionando Estados Unidos con el sistemático desconocimiento de acuerdos multilaterales y convenciones internacionales y con la imposición

unilateral de sus propias legislaciones y cruzadas. Esta falta de soluciones democráticas, multilaterales y concertadas frente a los nuevos retos planetarios, lleva a que los más débiles se aferren a la defensa a ultranza de la soberanía y la autodeterminación como los referentes centrales de las organizaciones internacionales y de las relaciones entre los Estados, para evitar la anarquía internacional o el simple predominio de los más fuertes.



Una vez concluida la Guerra Fría, las naciones busquen hacer frente común ante los nuevos retos que atentan contra su seguridad individual y colectiva, que antes eran menos visibles u ocupaban un lugar secundario frente a los riesgos más inmediatos de una devastadora confrontación entre las superpotencias.

Nuevas motivaciones y modalidades de la intervención

Al lado de la imposición de una percepción y un manejo de los asuntos globales prioritarios, especialmente desde los grandes países industrializados, se ha venido sustentando la necesidad de una intervención en los países más débiles por "causas humanitarias". Esto ha dado origen a la reivindicación de un "derecho de injerencia", derivado de un correspondiente "deber de asistencia" hasta llegar al establecimiento de una "responsabilidad de proteger". Detengámonos brevemente en la evolución de este de-

bate sobre las motivaciones y modalidades que ha ido tomando.

El "deber de asistencia" quedó consignado por primera vez en la resolución 43/131 de 1988 del Consejo de Seguridad, a propósito de la asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales. Por entonces, esta asistencia era realizada exclusivamente por las ONGs, y debía ser solicitada y facilitada por los Estados. Luego, la resolución

45/100 de 1990 estableció la creación de *couloirs d'urgence* destinados a facilitar la llegada de ayuda médica y alimenticia a las poblaciones afectadas. Más

tarde, la resolución 688 dio el paso del "deber de asistencia" de las ONG al "derecho de injerencia" de los Estados. Expedida a propósito de la ya antigua persecución a los Kurdos, que sólo vino a ser reconocida en medio de la euforia occidental de la campaña contra Hussein, la nueva resolución le exigió a Irak que permitiera la acción humanitaria y habló de un cierto derecho de intervención en los asuntos internos de los Estados ante la existencia

de represión contra la población civil⁴.

Francia fue inicialmente la principal promotora del "derecho de injerencia", cuando, ante la situación de los kurdos, el entonces ministro socialista de relaciones exteriores, Rolan Dumas, enfatizó cómo, con la caída de los regímenes del Este, los derechos humanos y la democracia habrían recuperado toda su importancia. En consecuencia, la comunidad internacional no podría seguir tomando el respeto a la soberanía de las naciones como pretexto para su pasividad ante la violación de los derechos humanos, ya que el derecho humanitario de-

bería primar sobre el derecho de los Estados. Dumas propuso además inscribir el nuevo derecho en la legislación internacional bajo la forma de "derecho de injerencia humanitaria". En conformidad con él, se podría hacer excepción de la soberanía estatal en situaciones de urgencia en las que el concepto mismo de humanidad se encontrara directamente amenazado⁵. Ber-

nard Kouchner, por entonces ministro francés de cuestiones humanitarias bajo un gobierno socialista, fue aún más lejos e insistió en que Occidente debía ser más agresivo en el conflicto de civilizaciones en curso y darse el "derecho a intervenir" para evitar violaciones a los derechos humanos y la reversión de un país democrático al autoritarismo⁶.

En consecuencia, la comunidad internacional no podría seguir tomando el respeto a la soberanía de las naciones como pretexto para su pasividad ante la violación de los derechos humanos, ya que el derecho humanitario debería primar sobre el derecho de los Estados.

Además de la tendencia al cambio de sus justificaciones paulatinamente convertidas en temas prioritarios de la agen-

⁴ Chantal Carpentier, "La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité: quel devoir d'ingérence?", en *Etudes internationales*, Québec, Vol. XXIII, Centre Québécois de Relations

Internationales, 2 de junio de 1992, págs. 279 - 317, citado en Socorro Ramírez, "El intervencionismo en la Posguerra Fría", *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 21, enero-abril de 1994, págs. 49-68.

⁵ Rolan Dumas, "Du devoir d'assistance au droit d'ingérence", en *Droit et devoir d'ingérence*, *Revue internationale et stratégique*, N° 3, 1991, págs. 55-66, citado en *Ibid.*

⁶ Citado por Nathan Gardels en entrevista a Samuel Huntington, "El conflicto es cultural", en *El Tiempo*, 4 de julio de 1993, pág. 11A.



da internacional, la intervención de las grandes potencias ha venido cambiando de modalidad. En el pasado, las intervenciones fueron puestas en práctica casi siempre de manera individual por cada una de las potencias coloniales. Durante la Guerra Fría se convirtieron en privilegio de las dos superpotencias o de las naciones delegadas por ellas en casos específicos. En cambio, en los primeros años de la Posguerra Fría, la intervención tendió a ser multilateral. Esta tendencia al cambio de modalidad en las intervenciones no es, sin embargo, fácil de asumir. Los vínculos multilaterales conllevan difíciles negociaciones diplomáticas, y conseguir un consenso internacional es hoy más difícil que en la época bipolar. De ahí que en los años dos mil esta tendencia parece, en cierta forma, comenzar a revertirse.

Ahora bien, esta multilateralización significa que, en ocasiones, la intervención se lleva a cabo por medio de la ONU y sobre la base de un cierto consenso internacional; en otros casos, se busca, por fuera del organismo mundial, el apoyo de diversas potencias globales o regionales para compartir los costos políticos, humanos y militares de la re-

gulación mundial de los conflictos, bajo la conducción de Estados Unidos; y en no pocas ocasiones según le convenga especialmente a Estados Unidos, se concreta el apoyo de diversos tipos de aliados para avalar o apoyar su propia intervención militar.

Esta tendencia a la multilateralización no necesariamente es sinónimo de mayor actuación

Bernard Kouchner, por entonces ministro francés de cuestiones humanitarias bajo un gobierno socialista, fue aún más lejos e insistió en que Occidente debía ser más agresivo en el conflicto de civilizaciones en curso y darse el "derecho a intervenir" para evitar violaciones a los derechos humanos y la reversión de un país democrático al autoritarismo.

de Naciones Unidas pues, a pesar de la reactivación de varios de sus organismos, algunos países del Sur y las potencias del Norte miran aún con desconfianza a ese foro internacional. Para los primeros, la ONU ha dejado de ser el centro de las disputas jurídicas entre las superpotencias y el espacio privilegiado para librar la batalla por el desarrollo, para pasar, paulatinamente, a ser identificada con la intervención del Consejo de Seguridad, o de las organizaciones regionales, en los

asuntos internos de los Estados en favor de los temas que las grandes potencias han definido como de la agenda internacional. Para las grandes potencias, en cambio, la ONU es apenas un medio que puede ser útil en algunos conflictos y crisis internas o carecer de relevancia en ellos. En el último caso se verían obligadas a intervenir sin su bendición o con su legitimación a posteriori para el restablecimiento de la paz, como sucedió en Kosovo.

Estados Unidos ha hecho uso de esa variada forma de multilateralización de sus intervenciones por diversas razones domésticas e internacionales. Así, a pesar de su aspiración a establecer un "nuevo orden mundial" bajo hegemonía estadounidense, el mismo presidente George Bush⁷, padre, trató de buscar el consenso y la cooperación de las potencias para la acción internacional de Estados Unidos. El primero y más claro ejemplo de esta actitud fue la guerra contra Irak, para la cual Washington buscó y recabó el apoyo político y militar de la comunidad europea, así como el respaldo financiero de Japón, Alemania y Arabia Saudita. Clinton

⁷ Discurso del 6 de marzo de 1991.

fue aún más enfático en este punto. En su discurso ante Naciones Unidas, en septiembre de 1993, prefirió hablar de responsabilidades compartidas, aunque aclaró: "juntos cuando podamos, solos cuando debamos". En esa ocasión Clinton, aleccionado sin duda por el fracaso en Somalia, se mostró cauto ante el tema de la intervención así ésta fuera resultado de un acuerdo multilateral entre las grandes potencias. Exhortó entonces a la ONU a ser selectiva en las misiones para el mantenimiento de la paz diciendo: "las Naciones Unidas no pueden verse mezcladas en cada uno de los conflictos del mundo, deben aprender a decir "no" a los pedidos de intervención militar"⁸. Para insistir en la exhortación de Clinton, Madeleine Albright, por entonces embajadora estadounidense ante la ONU, explicó que, en adelante, antes de enviar tropas, su gobierno preguntaría si existe una verdadera amenaza para la paz, si corren riesgo las vidas o los intereses económicos estadounidenses, si la misión y su fecha límite pueden definirse con claridad, si el carácter de la intervención es unilateral o multilateral, si los comandantes son competentes y si existen condiciones para realizarla⁹. Luego, como

Secretaria de Estado, Albright señaló que en el futuro se presentarían muchas ocasiones en las que sería necesario presionar a los beligerantes y usar la influencia de su país para prevenir conflictos étnicos y regionales, sin que Estados Unidos actuara solo, a menos que su seguridad se viera amenazada. Con todo y esas precauciones, la administración de George W.

Exhortó entonces a la ONU a ser selectiva en las misiones para el mantenimiento de la paz diciendo: "las Naciones Unidas no pueden verse mezcladas en cada uno de los conflictos del mundo, deben aprender a decir "no" a los pedidos de intervención militar".

Bush, hijo, parece cambiar la tendencia de los noventa, y en los primeros años dos mil, aunque ha impulsado coaliciones desde Naciones Unidas o por fuera del organismo mundial, ha mostrado una clara preferencia por acciones unilaterales, más que por un manejo multilateral concertado de los asuntos que han alcanzado un nivel prioritario en la agenda global y que se les ha convertido en problemas de seguridad. Ante ellos muchas veces ni siquiera ha mostrado interés en

construir un sistema de gestión de la seguridad internacional o regional con sus aliados sino que ha preferido la imposición extraterritorial y unilateral de sus propias leyes y medidas. Así, luego de los fatídicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, Bush recurrió al Consejo de Seguridad para elevar a prioridad mundial la lucha contra el terrorismo; para intervenir en Afganistán generó alianzas en torno a círculos de aliados convencidos o presionados, y luego ha amenazado con acciones militares contra países que considera enemigos.

Algo similar ha ocurrido con Europa. Desde comienzos de los noventa, el presidente de la Unión Europea Occidental (UEO) sugirió que organizaciones como la UEO o la OTAN deberían poder actuar sin una autorización explícita de la ONU, y pidió que se les confiriera a ambos organismos amplios mandatos a fin de actuar en casos de crisis. El secretario de la OTAN planteó puntos similares en una conferencia de seguridad celebrada en Munich,

⁸ El Tiempo, 28 de septiembre de 1993, pág. 12A.

⁹ El Tiempo, 24 de septiembre de 1993, pág. 12A.



Después de Kosovo, ya no es posible determinar hasta dónde haya de llegar su radio de acción en el futuro ni qué razones haya de aducir para justificar sus intervenciones.

cuando pidió una especie de cheque en blanco para la utilización de la fuerza militar por parte de Occidente. Recordó que el artículo 51 de la Carta de la ONU estipula que, si un miembro del organismo mundial es atacado, tiene derecho intrínseco a su defensa individual o colectiva¹⁰.

Ha habido, sin embargo, divergencias sobre estas modalidades de multilateralización de la intervención sobre asuntos que ocurren al interior de diferentes Estados. Hay que recordar, por ejemplo, las diferencias de criterio entre los países miembros de la OTAN, de un lado, y de Rusia y China, del otro, que condujeron a un impasse al interior del Con-

sejo de Seguridad de la ONU cuando la OTAN, dejando al margen a Naciones Unidas, decidió actuar por su cuenta y bombardear Kosovo. Esta intervención de la OTAN desbordaba sus propios límites y planteaba nuevos y graves interrogantes no sólo sobre el papel de la Alianza sino sobre el de Naciones Unidas y el mismo Consejo de Seguridad. Por primera vez, las fuerzas de la OTAN intervenían –por presuntas razones humanitarias– en la situación interna de un país que, por lo demás, no per-

tenecía al Tratado. Para la misma OTAN, aunque eran operaciones de respuesta a crisis no consideradas en su estatuto, podrían repetirse más allá del territorio de la Alianza y como parte de su contribución a la paz y seguridad internacionales. Después de Kosovo, ya no es posible determinar hasta dónde haya de llegar su radio de acción en el futuro ni qué razones haya de aducir para justificar sus intervenciones. Por otra parte, al intervenir al margen de la ONU y del Consejo de Seguridad, las grandes naciones occidentales despojan de relevancia a estas instancias globales y las reducen, de un

¹⁰ El Tiempo, 5 de febrero de 1993, pág. 4A.



solo golpe de mano, a la categoría de un instrumento más, entre otros, a disposición de las potencias, y en particular de Estados Unidos. La intervención en Kosovo lanzó igualmente un claro mensaje a Rusia y China en el sentido de que, si antes era necesario contar con su asentimiento para que la llamada "comunidad internacional" interviniera en algún lugar del mundo, hoy, tras el derrumbe de la Unión Soviética, Estados Unidos puede bien sea solo o con la Unión Europea o con países aliados imponer su parecer y su determinación en los asuntos mundiales.

En relación a estas distintas formas de multilateralización de la intervención, un antiguo miembro del órgano de inspección de Naciones Unidas

La ONU, según Maurice Bertrand se verá convertida entonces, al menos por ahora, en bombero de guerras sin fin, y su importancia e influencia se incrementará en función del crecimiento de la inseguridad en el mundo, el aumento de los refugiados, el peligro para las poblaciones más pobres, ante los cuales se da un tratamiento militar y represivo a fenómenos que requieren de una terapia totalmente diferente.

señala que las grandes potencias, desprovistas de una doctrina de seguridad planetaria, continúan interesadas en el control de la ONU para el análisis y manejo de algunas de las crisis que hoy se multiplican en el mundo. Las operaciones de paz y las injerencias humanitarias son fórmulas que les permite paliar transitoriamente esta falta de un sistema de seguridad global. La ONU, según Maurice Bertrand, se verá convertida entonces, al menos por ahora, en bom-

bero de guerras sin fin, y su importancia e influencia se incrementará en función del crecimiento de la inseguridad en el mundo, el aumento de los refugiados, el peligro para las poblaciones más pobres, ante los cuales se da un tratamiento militar y represivo a fenómenos que requieren de una terapia totalmente diferente. Por eso, más que multilateralización en el marco de la ONU, indica que lo que actualmente acontece es que se le confiere a la organización internacional los asuntos insolubles (Sahara Occidental, Chipre, ex-Yugoeslavia) para librar a las grandes potencias de su gestión. Entre tanto, se deja al lado a la ONU en los temas más importantes en materia de seguridad (reducción de armas nucleares y convencionales)

entre Estados Unidos y la antigua URSS), de negociaciones posibles (acuerdo de París sobre Camboya o Namibia, negociaciones entre Israel y los Estados árabes) o de ciertos conflictos (algunas de las antiguas repúblicas soviéticas)

¹¹ Maurice Bertrand, "A défaut d'une stratégie concertée des grandes puissances, Les Nations Unies s'enferment dans un rôle de pompiers", *Le Monde diplomatique*, junio de 1993, pág. 11.

En este contexto, Naciones Unidas se ha venido adaptando poco a poco a las nuevas razones y formas de la intervención generadas bajo el impulso de los procesos de globalización, que cuestionan las soberanías de los países más débiles y fortalecen las de las grandes potencias. En ese sentido, la "Agenda para la paz" presentada en 1992 por el entonces secretario general Boutros Ghali¹², la reforma de Kofi Annan de 1997¹³, el informe Brahimi del 2000¹⁴ contienen cambios de concepciones importantes sobre la paz y seguridad que replantean los tradicionales principios de soberanía y no intervención cuando abordan los conflictos intraestatales. A partir de estos antecedentes, se ha invitado reiteradamente a distintos países a permitir la intervención en sus asuntos internos en defensa de los derechos humanos, la democracia y las minorías, o para paliar las crisis humanitarias¹⁵. Estos cambios han ido transformando las tradicionales operaciones de mantenimiento de paz en intervenciones multidimensionales, de imposición de la paz y de atención a crisis humanitarias¹⁶.

Donde se puede observar con más claridad estos cambios de concepto y de modalidades de

la intervención es en el Consejo de Seguridad, que, aún antes de su reestructuración, es el órgano de Naciones Unidas que más se ha dinamizado en los últimos años. Esta reactivación ha permitido que se le otorguen nuevas tareas, como la de intervenir sin consentimiento de los Estados implicados, e incluso con el uso de la fuerza, en asuntos humanitarios o relacionados con

Las definiciones sobre seguridad y paz de este foro restringido que funciona mediante voto calificado y poder de veto de los "cinco grandes" (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña), son las únicas que tienen carácter obligatorio.

los temas considerados centrales en la agenda internacional. Las definiciones sobre seguridad y paz de este foro restringido que funciona mediante voto calificado y poder de veto de los "cinco grandes" (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña), son las únicas que tienen carácter obligatorio. Allí sólo Estados Unidos tiene el poder militar de movilización aérea y naval de grandes masas de soldados, sin cuya fuerza la ONU no tendría ninguna capacidad operativa. Por ello, en

la práctica, la política del Consejo de Seguridad frente a un conflicto depende, en buena medida, de lo que se decida en Washington, decisión que además no tropieza hoy con los vetos de antaño. Así se ha puesto de presente con ocasión de su solicitud de inmunidad para los norteamericanos que participan en operaciones de paz frente a cualquier acción de la Corte Penal Internacional.

¹² Boutros-Boutros Ghali, "An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping", Nueva York, United Nations, 1992, págs. 20-31.

¹³ Kofi Annan, "Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de reforma", A/51/950, 14 de julio de 1997.

¹⁴ Informe Brahimi, A/55/305, S/2000/809.

¹⁵ Boutros-Boutros Ghali, "Nouveau champ d'action pour les Nations Unies: démocratie et droits de l'homme", en *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1993, pág. 32. Citado en Socorro Ramírez, "El intervencionismo...", Op. Cit.

¹⁶ He hecho un análisis de algunos de esos procesos en el capítulo sobre Naciones Unidas del libro de Socorro Ramírez, *Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional - Colciencias, Tercer Mundo Edts., marzo del 2000.

Esta reciente evolución de motivaciones y modalidades de intervención, incluso militar, en asuntos internos tiene pues una década de desarrollos que preceden el trabajo de la "Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados" que plantea la "responsabilidad de proteger". El informe acepta el uso incluso de medidas coercitivas y hasta militares contra un Estado que no quiere o no puede defender a sus ciudadanos de graves daños derivados de la guerra civil, la insurrección, la represión ejercida por el mismo Estado, el colapso de las estructuras estatales, o la "depuración étnica" a gran escala. Es decir, acepta la injerencia contra un Estado que es negligente o no está en capacidad de cumplir las obligaciones que conlleva la soberanía en cuanto a la protección de la población, y le entrega esa responsabilidad a la comunidad internacional, que la asume anulando el principio de no intervención. En la perspectiva de proteger a las poblaciones, el informe plantea tres responsabilidades específicas que debería asumir la comunidad internacional en caso de que el Estado implicado no quiera o no pueda atenderlas: la de prevenir las causas profundas de la situación crítica de las poblaciones; la de reaccionar

con medidas coercitivas, sancionatorias y con la intervención militar en casos extremos; y la de reconstruir después de la intervención militar con el fin de ayudar a la recuperación, la reconciliación y la eliminación de las causas de daño que la intervención pretendía evitar.

Cuatro son los principios en los que el informe propone que se base la intervención militar: 1) intención "correcta" dirigida a evitar el sufrimiento humano, 2) último recurso luego de intentar todas las demás opciones, 3) medios proporcionales para que la escala, duración e intensidad de la intervención militar sea la mínima necesaria para la protección humana, 4) posibilidades razonables de evitar el sufrimiento y de que la intervención no sea peor que la inacción. En cuanto a quién autoriza una intervención militar con fines de protección humana, asunto que ha sido objeto de crítica en las evaluaciones de las intervenciones militares ocurridas en los años noventa, el informe plantea que lo más adecuado es un acuerdo multilateral respaldado por las víctimas y la opinión pública regional, y que el órgano más adecuado para decidir es el Consejo de Seguridad, si funciona mejor que hasta ahora. Así, los partidarios de una intervención mili-

tar deberían pedir autorización del Consejo antes de emprenderla o, de lo contrario, el Consejo o el secretario general pueden tomar la iniciativa. Si el Consejo rechaza o no examina la propuesta de intervención militar quedarían tres vías: un periodo extraordinario de la Asamblea que podría examinarla, una organización regional que esté en la jurisdicción del caso en cuestión y que podría pedir posteriormente la autorización, o unos Estados interesados que podrían recurrir a otros medios para atender la gravedad de la situación.

De esta manera, el informe intenta recoger muchos de los cuestionamientos a asuntos críticos planteados a lo largo de los noventa sobre la evolución de motivaciones y modalidades de la intervención humanitaria, aunque no resuelve muchas de las encrucijadas que ha puesto de presente la discusión que se ha hecho al respecto.

Encrucijadas del debate sobre la intervención humanitaria

La reflexión sobre la intervención humanitaria ha venido aumentando y es en general crítica. Diversos juristas sostienen que la defensa de los derechos humanos o la protección de las víctimas de conflictos internos

del derrumbe parcial o total del Estado no justifican el recurso a la fuerza armada, que como remedio puede llegar a ser peor que la enfermedad¹⁷. Otros analistas se refieren a la falta de normatividad clara y concertada sobre el tema. Por ejemplo, O. Corten y P. Klein llegan a la conclusión de que nada que se parezca a un derecho de injerencia ha sido creado hasta ahora por un proceso normativo regular¹⁸. Sin embargo, para Marie Delpal, aunque el derecho internacional no se haya expresado al respecto, no se puede desconocer que, en la práctica, se ha aceptado que el Consejo de Seguridad se ocupe de los derechos humanos y de las acciones humanitarias en el marco de las misiones de paz¹⁹.

Michael F. Glennon²⁰, señala que no se trata de que exista un acuerdo en torno a la legitimidad de la intervención. Más bien, el sistema internacional ha tolerado progresivamente esta práctica como estrategia para resolver conflictos internos, ya que la misma Carta de la ONU, al tiempo que prohíbe la interferencia en asuntos internos, permite al Consejo de Seguridad que se ocupe de cualquier asunto y use la fuerza cuando se vea amenazada



Diversos juristas sostienen que la defensa de los derechos humanos o la protección de las víctimas de conflictos internos o del derrumbe parcial o total del Estado no justifican el recurso a la fuerza armada, que como remedio puede llegar a ser peor que la enfermedad.

la paz. La ambigüedad de la Carta resulta tanto más notoria cuanto que la violencia y los conflictos armados internos se pueden traducir fácilmente en inestabilidad regional y en amenaza para la seguridad internacional. Esta es la razón por la cual Glennon cree que, aunque la Carta de la ONU no ha legitimado formalmente la intervención en conflictos intraestatales, ésta viene ocurriendo con mayor frecuencia en los últimos tiempos.

¹⁷ Según Consuelo Ramón, dicha tesis es sostenida por Corten y Klein, Pastor Ridruejo, Rey Caro y Bokotola, en: Consuelo Ramón Chornet, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho Internacional*, Madrid, Editorial Trotta S.A., 1995, págs. 21-29, citado en Socorro Ramírez, "El intervencionismo...", Op. Cit.

¹⁸ Olivier Corten y Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Ed. Université de Bruselas, 1992.

¹⁹ Marie-Christine Delpal, *Le droit d'ingérence humanitaire en question*, París, Fondation pour les études de défense nationale, 1993.

²⁰ Michael F. Glennon, "The New Intervencionism", en *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, 1999, págs. 2-7.

Considera también que, si bien la intervención militar puede ser eventualmente efectiva para limitar el alcance de un conflicto interno, no es la mejor opción en una comunidad de naciones que fundamenta sus relaciones en la ley y la justicia. Por eso señala que, mientras se define con precisión la orientación de los métodos que adoptaría la Carta con respecto a la intervención, aquellos que abogan por un nuevo régimen deben analizar con cuidado si los resultados de la intervención justifican sus riesgos.

Por su parte, el estadounidense F. R. Teson insiste en que sólo una acción humanitaria concertada y decidida en el marco de la ONU podría garantizar hasta cierto punto la seguridad de sus fines y evitaría su desviación hacia empresas poco nobles²¹. Para obviar estos peligros, M. Schumann prefiere que se restrinja tal "derecho" de injerencia y propone que sólo lo ejerzan las ONGs²². Edinne Nasser se muestra mucho más reservada aún. La autora egipcia se plantea numerosas preguntas al respecto: ¿Cómo conciliar el "derecho de injerencia" con la actual estructura de la comunidad internacional? ¿Cómo evitar que su resultado sea el de una injerencia unilateral al servicio de los intere-

ses políticos de las grandes potencias? ¿No estará más bien en juego la voluntad de los Estados poderosos de mantener su hegemonía, frente a la aspiración de los pueblos pequeños y débiles que buscan salir de la alineación política y económica, realizando por fin su derecho a la soberanía? Puesto que las grandes potencias —habitualmente más preocupadas

Mientras se define con precisión la orientación de los métodos que adoptaría la Carta con respecto a la intervención, aquellos que abogan por un nuevo régimen deben analizar con cuidado si los resultados de la intervención justifican sus riesgos.

por favorecer sus intereses que por hacer respetar los derechos fundamentales— son las únicas que cuentan con la capacidad necesaria para ejercer ese "derecho", ¿no serían los países débiles los terrenos privilegiados de esas injerencias?²³ Pierre Eisenmann²⁴ expresa el temor de que la llamada injerencia humanitaria permita que un Estado se atribuya individualmente el derecho a imponer a otros y por la fuerza su acción en nombre de causas planetarias, lo que conlleva muchos peligros para la seguridad internacional. Para

David P. Forsythe²⁵, aunque la protección de los derechos humanos y de las víctimas en conflictos internos contribuye de manera definitiva a lograr la paz y la estabilidad en el nivel doméstico, no se puede presuponer que la intervención militar sea siempre la mejor manera de garantizarla, pues la relación entre la paz y la situación internacional o nacional es de gran complejidad y requiere de una consideración cuidadosa en cada caso. Por su parte, Jan Eliasson, por entonces embajador de Suecia ante Naciones Unidas, consideró que la asisten-

²¹ F. R. Teson, "Humanitarian Intervention: an Inquiry in to Law and Morality", New York, Dobbs Ferry, 1988.

²² Maurice Schumann, "Droit d'ingérence et assistance humanitaire", en *Droit et devoir...*, Op. Cit., págs. 71-83.

²³ Eddine Ghazali Nasser, "Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire", en *Droit et devoir...*, Op. Cit., págs. 76-94.

²⁴ Pierre Michel Eisenmann, "Devoir d'ingérence et non-intervention: de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure", en *Droit et devoir...*, Op. Cit., págs. 67-75.

²⁵ David P. Forsythe, "Human Rights and Peace. International and National Dimensions", Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1993, págs. 15-54.

cia humanitaria causaba cierta prevención, en especial en países en vías de desarrollo, por el temor a que pueda ser utilizada políticamente como una suerte de "caballo de Troya" contra ellos. Al respecto, el diplomático sueco expresó que estas prevenciones deberían ser tenidas en cuenta con seriedad, pues sería mejor evitar este tipo de tendencias en el Consejo de Seguridad y en la comunidad internacional como un todo²⁶.

Al cambio de motivaciones de la intervención que ha puesto en primer plano la injerencia humanitaria, también se refiere la organización Médicos Sin Fronteras, que presta ayuda a las víctimas de conflictos y catástrofes. En el libro *Poblaciones en peligro*, esta ONG de origen francés muestra cómo en algunos casos dicha injerencia es necesaria y vital para la supervivencia de millones de personas, pero cuando se basa sólo en la mala conciencia o en los intereses de los países ricos y se acompaña de una intervención militar, puede agravar los problemas y convertirse en un ejemplo del intervencionismo imperial o colonial. La "humanitarización" de los conflictos -continúa- corre también el riesgo de eliminar los responsables y mostrar sólo a las

víctimas, de reemplazar el análisis del pasado, el presente y las opciones del futuro por la generosidad de las grandes potencias que actúan a nombre de la ONU, de organizaciones regionales, de alianzas ocasionales o de acciones unilaterales. Señalan, además, que si no se realiza en un contexto de profunda transformación de las relaciones económicas, la acción hu-

El problema con las nuevas modalidades de intervención promovidas por las grandes potencias no radica en el reconocimiento o no de la existencia de problemas de carácter supranacional que deben ser enfrentados por la comunidad mundial, relativizando incluso la soberanía de las naciones.

manitaria queda reducida a un esfuerzo por ocultar la falta de actuación política frente a los múltiples problemas de los países más pobres²⁷.

Como hemos dicho, el problema con las nuevas modalidades de intervención promovidas por las grandes potencias no radica en el reconocimiento o no de la existencia de problemas de carácter supranacional que deben ser enfrentados por la comunidad mundial, relativizando incluso la soberanía



de las naciones. El peligro consiste en que las grandes potencias definan unilateralmente los retos comunes desde el ángulo exclusivo de sus intereses y perspectivas, y, así transfigurados, los impongan incluso

²⁶ Entrevista de Robert C. Loehr y Eric M. Wong al Embajador Jan Eliasson, "The U.N. and Humanitarian Assistance", en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1995, Vol. 48, N° 2, págs. 491-506.

²⁷ Citado por Vicenc Fissas, "¿Exterminio humanitario?", *El Espectador*, 8 de octubre de 1993, pág. 8A.



con la fuerza como prioridades de la agenda internacional, y luego, intervengan militarmente para paliar sus efectos al interior de los países con mayores crisis sociales y de gobernabilidad.

Señalemos algunos de estos desenfocos. Ante todo, es claro que la selección de los temas es profundamente unilateral. En la agenda no aparecen ciertos problemas de primera importancia para la protección de las poblaciones y para la seguridad mundial porque afectarían los intereses de las grandes potencias. Es el caso, sobre todo, de la industria y tráfico de armamentos. Tanto o más que el terrorismo, que las redes delictivas internacionales o que el narcotráfico, la producción y distribución de armas es, en el mundo contemporáneo, un

reto fundamental en los conflictos internos. Las armas causan el único daño realmente irreparable: la destrucción y la muerte de sus víctimas. Sin las armas o con una producción y comercio de las mismas severamente controlado, todas las demás formas del delito que hoy aquejan al mundo perderían su capacidad desestabili-

Hay preocupación por el desarme nuclear y el control de armas, en la medida en que distintas naciones del antiguo Tercer Mundo han entrado en el negocio. Pero, entretanto, continúa la producción y el enorme flujo de armas convencionales destinadas a alimentar los conflictos en los países del Sur.

zadora. Sin embargo, el tema está casi por completo ausente de la agenda internacional, porque las economías de algunas grandes potencias —como los Estados Unidos, Rusia o Francia— dependen estrechamente de la industria armamentista. Hay preocupación por el desarme nuclear y el control de armas, en la medida en que distintas naciones del antiguo Tercer Mundo han entrado en el negocio. Pero, entretanto, continúa la producción y el enorme flujo de armas convencionales destinadas a ali-

mentar los conflictos en los países del Sur.

La visión unilateral se refleja también en el enfoque de los temas prioritarios de la agenda. En relación con el tema ambiental, los países industrializados callan su irresponsable dilapidación de los recursos del planeta y disimulan la contaminación ambiental que su modelo de vida genera; atribuyen, en cambio, la principal responsabilidad del deterioro ambiental a la destrucción de los bosques y al agotamiento de las aguas por parte de las poblaciones marginadas del mundo que luchan por sobrevivir. En su perspectiva, el problema de las drogas se deriva casi

exclusivamente de la oferta que se genera en algunas naciones del Sur. En consecuencia, se les imponen nuevas guerras por delegación contra los traficantes, mientras el consumo crece en los países industrializados e incluso se lo mira con cierta indulgencia, y mientras se desarrollan sin el mismo control otros eslabones más rentables de la cadena como el de la venta de precursores químicos, el aprovechamiento de los recursos que este negocio genera y su blanqueamiento en los cir-

cuitos financieros internacionales. En relación con los movimientos poblacionales de refugiados políticos o migrantes económicos se pretende desconocer que obedecen al desequilibrio existente entre las economías opulentas del Norte y la miseria de algunos países del Sur, lo que genera una atracción inevitable. Se frena la migración hacia el Norte, pero al mismo tiempo los países industrializados mantienen barreras y condiciones de privilegio en el mercado mundial, que generan desempleo, miseria y éxodos masivos en las regiones más pobres. De manera general, los países subdesarrollados aparecen para las poblaciones del Norte como la nueva amenaza del sistema mundial en la hora

feliz del triunfo universal de la democracia representativa y el libre mercado. Parecería como si para ellos, los países menos avanzados constituyeran la fuente de inestabilidad e inseguridad mundiales, en un momento de la historia en el cual, de no ser por esos países vistos como bárbaros vecinos, el mundo habría llegado por fin a puerto seguro.

Así, aunque el "derecho de injerencia" o la intervención militar por razones humani-

tarias están lejos aún de constituir derechos comúnmente reconocidos y aceptados, esto no ha impedido que las grandes potencias continúen reclamándolo y, sobre todo, poniéndolo en práctica. Más aún, para ajustar a los gobiernos del Sur a las prioridades de la agenda internacional, las grandes potencias utilizan una panoplia de recursos de poder. Les imponen a aquellos la colaboración "volun-

En relación con el tema ambiental, los países industrializados callan su irresponsable dilapidación de los recursos del planeta y disimulan la contaminación ambiental que su modelo de vida genera.

taria" con sus estrategias como condición indispensable para el comercio y la cooperación internacionales. Los gobiernos "díscolos" se exponen al aislamiento o incluso a la ocupación militar. Con esta lógica se mantiene el bloqueo de Estados Unidos a Cuba; se produjo la operación denominada "Justa Causa", que condujo a la invasión norteamericana de Panamá, en 1989, por problemas de narcotráfico; se desató la guerra contra Irak, en 1991, denominada "Tormen-

ta en el Desierto" y lanzada paradójicamente en "defensa de la soberanía" de Kuwait; se lanzó la operación "Devolver la Esperanza", en 1993, para frenar la violencia y el hambre en Somalia; y en el mismo año, se realizó el bloqueo de Haití en defensa de la democracia y en contra de la migración; más recientemente se han producido varias intervenciones, como la de Kosovo y Afganistán.

Particular atención crítica merece la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos. Sin perjuicio del respeto que ambos temas se merecen, es necesario reconocer que, tras el derrumbe de la Unión Soviética, se han convertido más bien en una especie de desquite

ideológico de las grandes potencias en contra del socialismo. Con innegable triunfalismo, éstas pretenden imponer su propia concepción de la democracia y los derechos humanos al mundo entero, incluyendo a pueblos inspirados por tradiciones culturales muy diferentes, como los islámicos. Su violación es vista además como problema exclusivo de los países pobres y bárbaros del Sur, desconociendo sus manifestaciones en países como Estados Uni-

dos, Francia o Alemania, por ejemplo. Y ante todo, con las minorías migrantes del Sur. Según las grandes potencias, sin su intervención piadosa el Tercer Mundo se vería expuesto a guerras sucesivas y a violaciones sin cuenta de los derechos individuales. En nombre de la humanidad se hace pues necesario protegerlo de su propia barbarie.

En estas evoluciones del concepto de intervención incluso militar para paliar problemas de países subdesarrollados, aunque se hace referencia a las causas que las generan, poco y nada se dice sobre los efectos excluyentes y devastadores de una globalización supuestamente no regulada, aunque en la práctica sea reglamentada por las corporaciones transnacionales. Tales efectos los padecen diversos sectores sociales marginados, así como países y regiones que no logran una inserción que no sea empobrecedora material y culturalmente. Tampoco se habla de cómo la situación dramática que viven poblaciones pobres tienen que ver con las consecuencias de las presiones ejercidas sobre los países del Sur para abrir indiscriminadamente sus economías y ser competitivos a costa del

empleo, del recorte de los servicios sociales básicos de salud, educación y de los presupuestos para atender cuestiones sociales, del retraso que esto ha generado en el desarrollo de la población y del estímulo a emigrar o vincularse a muy diversos tráfico ilegales para satisfacer demandas de los países ricos. A más de la corrupción de los gobernantes, todas estas son causas de la des-

El mismo trabajo de la "Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados" constituye un esfuerzo por organizar el debate en los ámbitos multilaterales con el fin de buscar una concertación al respecto.

protección de las poblaciones y del desmonte de los Estados en el mundo en desarrollo, agobiados por la aplicación de las recetas para liberar el comercio, eliminar las regulaciones a la entrada de capitales, y evitar el desenganche del mundo globalizado. Los resultados que deja la década de los noventa son ricos en cifras que muestran el aumento de la miseria extrema y ejemplos de colapso parcial o total de los Estados, desestabiliza-

ción política e ingobernabilidad, derivados de la crisis social que viene alcanzando alarmantes niveles. Estos dramas no se resuelven con intervenciones militares, sino con la implementación de una globalización económica más equilibrada, mejor regulada por los Estados y la sociedad, y menos confiada a la simple dinámica del mercado.

Ahora bien, y a modo de conclusión, es necesario aclarar que con las observaciones críticas a la forma como se analizan y manejan asuntos de interés global, no pretendemos simplificar la situación contemporánea. Por una parte, en el fondo de estas nuevas concepciones y prácticas intervencionistas de las potencias subyace, tal vez, la muy realista mirada hobbesiana sobre las relaciones internacionales, según la cual, en el actual conglomerado anárquico de las naciones es necesario que todos sus miembros establezcan y reconozcan una autoridad soberana que dirima los conflictos entre los súbditos con el fin de brindarles seguridad y evitar su autodestrucción, recurriendo incluso, si es necesario, a la autoridad que brinda la fuerza. Por otra, las realida-

des actuales no están diseñadas en blanco y negro. El mundo no está solamente dividido entre grandes potencias que imponen y naciones débiles que se someten. Además, a través de las múltiples cumbres, conferencias y asambleas mundiales que se realizaron en los años noventa, de alguna manera se han venido suscitando debates y negociaciones a favor de una concertación de la agenda global y ha sido posible, en algunos temas, llegar a ciertos acuerdos y convenios. El mismo trabajo de la "Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados" constituye un esfuerzo por organizar el debate en los ámbitos multilaterales con el fin de buscar una concertación al respecto. Sin embargo, el "derecho de injerencia" o la "responsabilidad de proteger" aún distan mucho de ser convertidos en derechos reconocidos y consagrados como parte de las nuevas reglas del sistema internacional. Son, además, numerosas las críticas que suscita entre los estudiosos del tema y grandes las contradicciones y dificultades experimentadas en su aplicación. Todas ellas proveen de elementos importantes que deben ser tomados en consideración en el caso colombiano.

También es necesario reiterar que los procesos de transnacionalización, globalización e interdependencia exigen hoy una reinterpretación de la soberanía de las naciones y del principio de no intervención, base tradicional del derecho y de las organizaciones internacionales. Pero esta readequación conceptual, jurídica e institucional no puede ser adelantada de manera unilateral por las grandes potencias, en beneficio exclusivo de sus intereses y sin tener en cuenta las perspectivas y necesidades del resto del mundo. No puede ser fruto de la imposición sino de la libre concertación internacional. De lo contrario, lejos de contribuir a la responsabilidad de proteger, se convierte en un intervencionismo unilateral que genera más inestabilidad internacional y agrava las condiciones de las mayorías pobres y de las poblaciones en peligro de los países subdesarrollados. La única respuesta sólida a este tipo de situaciones humanitarias es erradicar las causas que las provocan las cuales están muy ligadas a los efectos de la globalización en curso. La única forma de asumir los retos planetarios es el desarrollo de un mayor multilateralismo basado en pactos e instituciones regionales y globales de largo plazo. La Carta y el Sistema de Naciones Unidas seguirán siendo los mejores instrumentos



para coordinar una época incierta y asegurar una transición hacia instituciones internacionales democráticas. Pero, mientras no se concierten y desarrollen en ellas mecanismos eficaces de cooperación, los países del Sur seguirán defendiendo la soberanía y la no intervención como los atributos fundamentales del Estado y el punto de apoyo más firme de la paz mundial. •

Agradecimientos

Maestro David Manzur

Maestro Jesús Rincón

•

Maestro Eduardo Serrano Rueda

Mónica Bitar Henao

Dirección General de Asuntos Culturales

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



Instrucciones para los Colaboradores

ORBIS acepta artículos de todo tipo de colaboradores sobre temas de política internacional, siempre y cuando tengan un enfoque analítico y no hayan sido publicados en otro medio.

Los artículos deben presentarse en formato electrónico (preferiblemente Microsoft Word), con una extensión máxima de 25 cuartillas, en letra Arial 12.

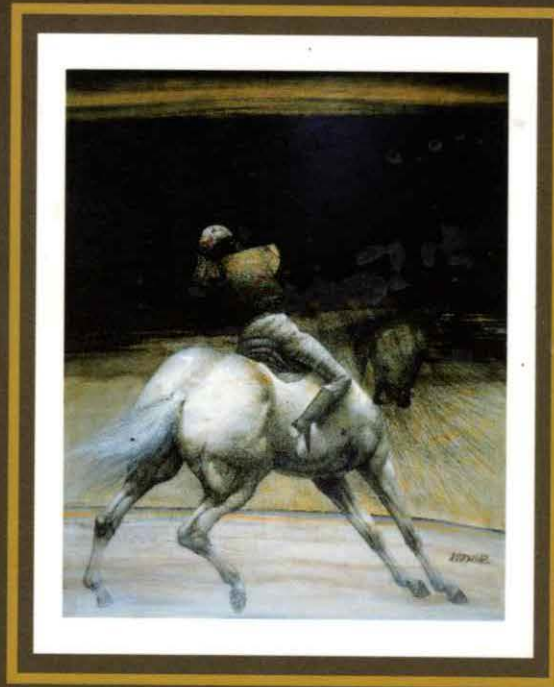
Las notas de pie de página deben tener el siguiente formato:

Nombre Apellido, *Título del Libro o Publicación Periódica*, "Título del Artículo o Ensayo Citado", Lugar y Fecha, páginas.

Las colaboraciones propuestas serán evaluadas por el Comité Editorial de ORBIS, el cual decidirá en cada caso si el artículo será o no publicado.

Deben enviarse, por correo electrónico a la siguiente dirección:

asodipco@minrelext.gov.co



"Jinete en la noche", David Manzur, 2001.

Los esquemas tradicionales de análisis internacional que tenían al Estado como actor central e incuestionable hoy ya no son tan operativos. El derecho internacional y las políticas de seguridad colectiva se refieren ya no sólo a los Estados sino que se ha ampliado a los individuos y las comunidades, los Estados colapsan y se acaban, en tanto que la agenda común se llena de temas que se entrecruzan y atraviesan los límites de las políticas internas y exteriores de los países.

En el número 9 de ORBIS se abordan discusiones sobre varios de los más importantes temas de la actual agenda internacional, que de una u otra manera están relacionados con los problemas más urgentes que sufre Colombia. La internacionalización del conflicto colombiano es hoy día una realidad, resultado no sólo de las políticas de gobierno sino de la dinámica misma de los actores que juegan tanto en el escenario doméstico como en el internacional. En esa medida, reflexionar sobre los temas más importantes del acontecer orbital no es sólo un ejercicio intelectual valioso, sino una necesidad imperativa.