

Bajando de las cumbres

SOCORRO RAMÍREZ

Aproximación a la XI Cumbre de los No Alineados

Del 14 al 20 de octubre de 1995 se realizó en Cartagena (Colombia) la XI Cumbre del Movimiento de Países No Alineados (NOAL). Durante la misma se llevaron a cabo tres tipos de reuniones. El 14 y 15 sesionaron expertos y funcionarios de alto nivel con el fin de precisar el documento base que recoge la memoria interna del Movimiento; sus deliberaciones continuaron hasta el 20, paralelas a las otras reuniones. El 16 y 17, se congregaron ministros de Relaciones Exteriores para negociar el ingreso de nuevos miembros e invitados y preparar la versión final de los documentos. Del 18 al 20 sesionaron jefes de Estado y de Gobierno con el objeto de culminar las negociaciones y legitimar los acuerdos. Este acercamiento a las diversas reuniones, temas, debates, negociaciones y acuerdos, ofrece unas primeras impresiones, hipótesis e indicadores que nos permiten comenzar el análisis acerca del alcance y la significación de la Cumbre¹.

Como trataremos de mostrarlo en este artículo, a pesar de los profundos cambios que se han operado en la escena internacional y de las limitaciones propias del Movimiento, los NOAL continúan despertando interés tanto en sus antiguos miembros, que perma-

necen vinculados a él, como en otros países, que aspiran a ser recibidos en el Movimiento. La incertidumbre ante la nueva situación mundial, así como ciertas tendencias y signos negativos de la misma, parecen conferirle a los NOAL una renovada vigencia. Sin embargo, esta convicción no parece ser compartida por América Latina y el Caribe, que conservan, en general, su actitud de expectativa y de bajo perfil frente a los NOAL. Por otra parte, la Cumbre de Cartagena, más que redefinir el sentido y el papel de los NOAL en el nuevo contexto internacional, confirma la reorientación que el Movimiento venía ya adoptando a través de las cumbres y reuniones celebradas tras el fin de la guerra fría. No obstante esa confirmación, la convicción acerca de la utilidad de los NOAL no conlleva aún, en igual medida, un mayor compromiso práctico con el Movimiento ni una clara voluntad dirigida a modernizarlo.

El análisis del significado y alcance de la Cumbre de Cartagena lo centraremos entonces en cuatro aspectos: la reafirmación de la vigencia de los NOAL; la progresiva reformulación de su sentido en el nuevo contexto internacional; los esfuerzos aún limitados por su modernización; y los documentos públicos

SOCORRO RAMÍREZ
Internacionalista y politóloga. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

1. Este trabajo hace parte de una investigación más amplia que realicé con el apoyo de Colciencias y que me permitió participar en el desarrollo de las tres reuniones de la XI Cumbre. Esta participación fue facilitada por la Cancillería colombiana que ha querido estimular el debate sobre el sentido del NOAL y de la presidencia de Colombia. Agradezco en particular a Jaime Girón, Director de Organismos Internacionales, el apoyo brindado para la realización de este trabajo. Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, sólo comprometen a la autora.

emitidos por la Cumbre de Cartagena.

¿TIENEN VIGENCIA LOS NOAL?

Resulta interesante comprobar cómo, a pesar de los numerosos interrogantes que hoy se formulan acerca de la validez y el sentido de los NOAL, éstos no han logrado desestimular la pertenencia al mismo. Por el contrario, las afiliaciones se han incrementado. Mientras en la IX Cumbre de Belgrado realizada en 1989 el Movimiento alcanzó los 99 miembros, en la X de Yakarta celebrada en 1992 el número de sus miembros ascendió a 105, y en la XI reunida en Cartagena llegó a 112. En Belgrado se aceptó a un nuevo miembro, un observador y seis invitados; en Yakarta, a seis miembros, cuatro observadores y dos invitados; mientras en Cartagena se recibió a un nuevo miembro pleno (Turkmenistán) y un nuevo invitado del Movimiento (Ucrania). Como sede de la Cumbre, Colombia invitó a un nuevo país, Japón, y seis organizaciones: la OEA, el movimiento Greenpeace, Amnistía Internacional, al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Federación Islámica Internacional Estudiantil y la Comisión de Juristas para la No Proliferación Nuclear.

El número de países interesados en el Movimiento se ha incrementado al mismo ritmo de la reciente evolución internacional. Así, en Belgrado participaron como observadores o invitados miembros del entonces aún existente Pacto de Varsovia y de la OTAN; a Yakarta acudieron la China y los antiguos países de Europa del Este; a Cartagena, en cambio, llegaron la Federación Rusa, representada por su viceprimer ministro, se hicieron presentes asimismo las antiguas repúblicas soviéticas y concurrió la fundación Gorbachov. Japón, por su parte, solicitó, aunque sin éxito, la invitación, ya no del país anfitrión, sino de los NOAL. Al parecer, la incertidumbre generada por la nueva situación mundial y la multiplicación de signos preocupantes de la misma -como la tendencia de las potencias industriales a replegarse sobre sí mismas, a definir de manera unilateral la agenda internacional y a intervenir en los asuntos internos de los países menos avanzados- han ido reafirmando a

los miembros del Movimiento en la necesidad de conservarlo, y continúan atrayendo hacia él a nuevos países.

En los seis años que van desde Belgrado 1989 hasta Cartagena 1995, sólo se desafilió Argentina, en 1991, en razón del empeño demostrado por el Presidente Menem de alinear a su país en todos los aspectos con la política norteamericana. El Estado yugoslavo, hoy inexistente, fue suspendido. La única propuesta que podría estar dirigida a la desaparición del Movimiento, por la vía de su fusión con el Grupo de los 77 (G-77) -foro equivalente a los NOAL en lo económico aunque más amplio, pues cuenta con 132 miembros-, es la que Egipto ha hecho circular.

A la pregunta sobre la razón por la cual su país continuaba perteneciendo al Movimiento, varios delegados a la Cumbre de Cartagena dieron respuestas muy diversas. Unos adujeron los logros de los NOAL en el pasado, que le habían concedido al Movimiento un reconocimiento internacional mayor que aquél que les habría sido otorgado a sus miembros individuales, teniendo en cuenta sus limitados recursos de poder; la posibilidad de volver a jugar hoy un papel similar; el aumento de las asimetrías del sistema internacional y la necesidad de un reagrupamiento de los menos poderosos; y la necesidad de contar con un movimiento que defienda la autonomía de los países en desarrollo ante las tendencias intervencionistas de las grandes potencias. Otros, más cautelosos, afirmaron que esperan los resultados de la presidencia colombiana para ver si el Movimiento se moderniza y decidir entonces si se debe pertenecer a él o no, si se debe aumentar o disminuir el nivel de participación. Finalmente, algunos delegados, más pragmáticos, reconocieron que la presencia de su país en el Movimiento no tiene muchos costos y que se pierde más no haciendo parte de él.

La asistencia de representaciones al más alto nivel a la Cumbre de Cartagena ofrece otro indicio acerca del grado de interés que el Movimiento continúa suscitando, así como de la legitimidad que los países consideraron oportuno otorgarle. A Cartagena concurrieron 35 jefes de Estado o de Gobierno, una tercera parte de los mandatarios de los países miembros. Se colocó así entre Belgrado, a donde

asistieron 54 Jefes de Estado y de Gobierno -una de las Cumbres más concurridas al más alto nivel- y Yakarta, Cumbre a la que sólo concurrieron 26². Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que en foros políticos similares u organizaciones internacionales -como la ONU o la OEA- la representación de sus miembros no suele ser del más alto nivel, ni suelen asistir tampoco todos los invitados.

Así pues, tanto si se tiene en cuenta la constancia y el crecimiento del número de miembros como la aceptable asistencia de altos dignatarios a la Cumbre de Cartagena, es posible pensar que los países miembros del Movimiento continúan percibiendo como un foro útil para sus fines y dotado de sentido en el mundo contemporáneo; parece igualmente que el Movimiento ha incrementado incluso su capacidad de atracción internacional.

Con todo, en contra de esta apreciación, conviene destacar un hecho especialmente significativo y preocupante para el Movimiento y sobre todo para la presidencia colombiana de los NOAL. A pesar de que la XI Cumbre se realizaba en Colombia, la participación numérica y el nivel de la representación por

parte de países de América Latina y el Caribe no superó el de las cumbres anteriores. Además de ser precaria, la participación fue, como de costumbre, dispersa y de bajo perfil³. Así nos los muestran cuatro indicadores.

En primer término, como se sabe, a los NOAL no están afiliados países tan importantes como Brasil y México, que desde época temprana han mantenido una relación especial con los No Alineados, en calidad de "observadores activos"⁴, y de Argentina que, como ya dijimos, se retiró del Movimiento en 1991⁵. De Latinoamérica y el Caribe sólo se presentó una nueva solicitud de afiliación, la de Costa Rica, que no fue aceptada. Hay que destacar, sin embargo, que Brasil y México se hicieron presentes con representaciones de más alto nivel que las de muchos miembros plenos latinoamericanos: a Cartagena concurrieron el Vicepresidente brasileño y el canciller mexicano⁶.

En segundo lugar, la mayor parte de los presidentes o primeros ministros de países de la región no llegaron a Cartagena⁷, a pesar del interés en su asistencia demostrado por el presidente colombiano. En efecto, consciente de que la primera medida de su liderazgo la

2. Los datos de Belgrado y Yakarta han sido tomados de los informes de las Cumbres y los de Cartagena de la lista de oradores, rev. 1. No se incluye a vicepresidentes o viceprimeros ministros.

3. He hecho una revisión histórica de la relación de América Latina y el Caribe con los NOAL así como de las razones de la ausencia primera y luego de la presencia precaria, dispersa y de bajo perfil en Socorro Ramírez, "América Latina y el Movimiento de los No Alineados" en *La política exterior de Colombia y el Movimiento de los No Alineados*, Bogotá, Fondo Editorial Biblioteca de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores - Fescol, septiembre de 1995, pp. 119-148.

4. Analizan la particular relación de México y los NOAL: Iván Menéndez, "México y el no alineamiento: caminos paralelos y convergentes" en Luis Echeverría y Minic Milos, *Reto a los No Alineados*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (Ceestem) - Ed. Nueva Imagen, 1983; Consuelo Dávila Pérez, "La política exterior de México y el Movimiento de los Países No Alineados, 1961-1991", en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, Centro de Relaciones Internacionales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Autónoma de México. Vol. XIV, No. 53, enero-abril de 1992; Humberto Garza Elizondo, "La Ostpolitik de México: 1977-1982", *Foro Internacional*, México, Colegio de México, No. 95, enero-marzo 1984.

5. Paradójicamente, refiriéndose a la IX Cumbre, poco antes del retiro de su país, el entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino señalaba que "el Movimiento de Países No Alineados es el foro ideal para propiciar el intercambio de opiniones que tienda a mejorar el poder de negociación de sus miembros y producir el acercamiento con las grandes potencias". Dante Caputo, "Eficacia en la acción no alineada", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 940, junio de 1989, pp. 1-2.

6. En el caso brasileño contaba, entre otras cosas, su interés -similar al de Japón, Alemania o Italia- de buscar apoyo para ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones, en este caso a nombre de América Latina y el Caribe. El caso mexicano es bien notable si se tiene en cuenta que ingresó a la organización de los países del "primer mundo", la OCDE, y del norte de América, el NAFTA.

7. De 20 miembros plenos llegaron sólo siete jefes de Estado o de gobierno, los de Colombia, Bolivia, Guyana, Nicaragua, Cuba, Panamá y Jamaica. Faltaron Chile, Venezuela, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, Barbados, Bahamas, Santa Lucía, Grenada, Surinam, Belize, Trinidad y Tobago.

daría los vecinos que fuera capaz de convocar, Samper expresó el mayor interés y disposición para movilizar a los presidentes latinoamericanos a tres foros internacionales sucesivos, encadenando así la asistencia a Cartagena con la presencia en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche (Argentina), realizada dos días antes de la XI Cumbre, y, posteriormente, con el viaje a Nueva York, con el fin de participar en el quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas. Sin embargo, su invitación sólo fue aceptada por los presidentes de Nicaragua, Costa Rica y Bolivia. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no sólo Colombia afrontaba serios problemas internos al momento de realización de la Cumbre. Con todo, el hecho es todavía más diciente por cuanto, dos semanas después de la Cumbre de Cartagena, los presidentes de los más importantes países latinoamericanos asistieron en Buenos Aires a la reunión del Grupo de los 15, que había surgido de los NOAL⁸. A pesar de haber asumido la presidencia de este Movimiento, Colombia no fue invitada a la reunión ya que, pese a sus múltiples intentos de afiliación, el Grupo ha preferido mantener su número reducido y su carácter cerrado.

Vale la pena señalar, en tercer lugar, la escasa representatividad de la vocería regional escogida por el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) en la Cumbre. Nicaragua, además de ser relator general, debía hablar en la inauguración, mientras Cuba debía hacerlo en la clausura, aunque, al final, tal vez porque la mayor parte de jefes de Estado y de gobierno ya se habían ido, la delegación cubana le cedió el turno al embajador Jorge Illueca de Panamá. Los mismos países, Panamá y Cuba, más Guyana, aparecían como vicepresidentes de la mesa directiva de la Cumbre. Es un poco paradójico que estos países que para secto-

res de las élites latinoamericanas aparecían como la imagen del Movimiento en la guerra fría (la Cuba de Fidel, Panamá de Torrijos y Nicaragua sandinista) continúan siendo voceros regionales del Movimiento, a pesar de los cambios internacionales e internos ocurridos en esos países.

Por último, y en consonancia con la pobreza de la participación latinoamericana, la parte del documento final que sirve de memoria interna del Movimiento referida al continente es igualmente pobre⁹. Esta precariedad podría estar mostrando el desinterés de las cancillerías regionales por los NOAL, aunque también podría indicar que están concentrados quizás en el rápido acceso al mercado norteamericano, o que por la propia fragilidad interna no cuentan con una política internacional global para hacerle frente a las nuevas realidades internacionales.

En todo caso, la escasa presencia latinoamericana y caribeña resulta inquietante para Colombia por cuanto las posibilidades de éxito de su gestión en la presidencia de los NOAL, así como los eventuales beneficios derivados del Movimiento para América Latina y el Caribe, son sin duda proporcionales al grado y la calidad de participación de la región. Los resultados de la gestión colombiana dependen en buena medida de la coordinación latinoamericana y caribeña y de la presencia y compromiso de los países de la región que posean economías más fuertes, mayor experiencia en negociaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y privadas más dinámicas¹⁰.

LA NUEVA SITUACIÓN INTERNACIONAL Y EL SENTIDO DEL MOVIMIENTO

Respecto de la redefinición del sentido del

8. El G-15 surgió en la Cumbre de Belgrado con países que se reclamaban de desarrollo medio como India, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Nigeria, Malasia, Indonesia, etc. con interés en cambios en los NOAL y en el diálogo con el Norte. Analiza la Cumbre del G-15 en Caracas, Frank Bracho "El Grupo de los 15: 'punta de lanza' del nuevo Sur", *Política Internacional*, Caracas, No. 24 octubre-diciembre de 1991.

9. NAC. 11/Doc.1/Rev.2, pp. 46-50.

10. Ésta fue la tesis que sustenté en la ponencia "Elementos para la discusión sobre el papel de América Latina y el Caribe en el Movimiento de los No Alineados" que presenté a la reunión sobre "América Latina y el Caribe frente al NOAL" realizada por la Cancillería colombiana con funcionarios de alto nivel de los ministerios de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe miembros del Movimiento, en Cartagena, el 8 y 9 de septiembre de 1995.

Movimiento de acuerdo a la evolución del sistema internacional, es necesario señalar que ésta no se inició en Cartagena. Había comenzado ya en la IX Cumbre de Belgrado (entonces capital de la antigua Yugoslavia), se profundizó en Yakarta (Indonesia) en la X Cumbre, y fue reafirmada en la XI Cumbre de Cartagena (Colombia).

En 1989 tuvo lugar la IX Cumbre de los NOAL en Belgrado, cuando la distensión definitiva entre las dos superpotencias estaba ya en marcha y se sucedían importantes cambios internacionales. La situación, inesperada, generaba desconcierto entre los participantes. De hecho, la declaración final de Belgrado empieza reconociendo que el mundo se encuentra en una encrucijada; la tensión ya no está más en su punto extremo, pero tampoco la paz es estable; el estancamiento no es general, pero tampoco lo es el desarrollo¹¹.

Según el ministro de Relaciones Exteriores de la ex-Yugoslavia, que por entonces asumía la presidencia de los NOAL, a pesar del desconcierto, en Belgrado se tomaron los cambios internacionales como mejores oportunidades para resolver problemas y crisis, para pasar de la crítica al diálogo con las superpotencias y para crear vínculos de cooperación entre el Norte y el Sur. Por eso definió la Cumbre como la del "recentraje" y la moderación¹².

Con todo, el desconcierto se traslució también en las reacciones de diplomáticos y estudiosos de los NOAL y en las discusiones sobre el sentido del Movimiento. Así, para un especialista indio, aunque la distensión había sido propósito de los NOAL, le restaba in-

fluencia sobre la política y las acciones de las superpotencias¹³. Un diplomático egipcio consideraba, en cambio, que la nueva situación le exigía al Movimiento cambiar sus métodos de trabajo, pero no los valores e ideales originaarios¹⁴. Otro diplomático de Chipre, entre tanto, pensaba que el Movimiento debía dedicarse a examinar los problemas más importantes de la humanidad tales como la defensa del entorno, el almacenamiento de residuos venenosos y nucleares, las nuevas técnicas y tecnologías, el narcotráfico, la salubridad y el respeto a los derechos de las personas y naciones¹⁵; para un experto yugoslavo, los NOAL debían centrarse en la discusión de la organización del nuevo mundo a nivel político, económico, global y regional¹⁶. Al tiempo que para otro, el reto era determinar cómo se podía contribuir al desarme y al desarrollo¹⁷.

La siguiente cumbre, la X, se efectuó en Yakarta en 1992. Sus textos vacilan entre la euforia occidental generada por la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este y la incertidumbre suscitada por la nueva situación. Así, en los primeros párrafos del Mensaje de Yakarta se habla de la situación internacional como de un momento histórico trascendental, (...) caracterizado por cambios profundos y rápida transición, por grandes promesas y graves dificultades, por oportunidades que surgen en medio de amplias incertidumbres (...) El derrumbe de la estructura bipolar del mundo ofrece posibilidades y paralelamente plantea problemas sin precedentes para la cooperación entre las naciones. La interdependencia, la integración y la universalización de la economía mundial son algunas

11. *Declaration, Ninth Conference of Heads of State or Governments of Non-Aligned Countries, Belgrado, septiembre 4 al 7 de 1989*, pp. 930-934.

12. Nguyen Cothach, "Desde la confrontación hasta la cooperación", en *Política Internacional*, Belgrado, abril de 1989.

13. "¿Cuál será el futuro de los No Alineados?", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 961, abril de 1990, pp. 15-17.

14. Wafaa Hegazy, "Influencia de la distensión en el futuro cometido de la no alineación", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 985, abril de 1991, pp. 23-29.

15. Andrestinos Papadópulos, "Nueva época en la historia del Movimiento", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 946, septiembre de 1989, pp. 14-16.

16. Zivojin Jazic, "Actualidad de la no alineación", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 961, abril de 1990, pp. 17-20.

17. Milos Minic, "La no alineación en un mundo modificado", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 946, septiembre de 1989, pp. 16-20.

de estas nuevas realidades. El mundo de hoy está todavía lejos de ser un lugar pacífico, justo y seguro¹⁸.

Frente a la nueva situación mundial, el Mensaje de Yakarta reivindica la validez y pertinencia de los NOAL y de sus criterios básicos y termina diciendo que el Movimiento debe proyectarse por medio del diálogo y la cooperación "como un componente vibrante, constructivo y auténticamente interdependiente de la corriente principal de las relaciones internacionales"¹⁹. Le asigna a los NOAL un papel en la búsqueda de un nuevo orden internacional más equitativo, de una paz estable, una seguridad común, una mayor justicia social y económica y una creciente democratización de las relaciones internacionales. Y en el documento que sirve de memoria interna al Movimiento se insiste en que los NOAL siguen siendo el marco político idóneo para sus miembros, ya que en él pueden expresar sus aspiraciones y definir campos de solidaridad y acciones conjuntas²⁰.

Después de Yakarta y antes de Cartagena, las reuniones ministeriales de los países miembros de los NOAL²¹ insisten en que sigue primando en el mundo el clima de incertidumbre, y comienzan a advertir incluso la aparición de claros signos negativos en la evolución internacional. Entre éstos se señala la tendencia a la definición unilateral de los asuntos mundiales por parte de un limitado número de países desarrollados, realizada en función de sus propios intereses. Estas naciones pretenden determinar las nuevas prioridades y normas de las relaciones internacionales sin tener en cuenta las necesidades y características culturales de los países en desarrollo, y buscan intervenir en los asuntos in-

ternos de otros Estados bajo el pretexto de proteger los derechos humanos y evitar los conflictos. Por otra parte, ante el creciente repliegue de las potencias del Norte sobre sí mismas, los NOAL insisten en la necesidad de la cooperación Sur-Sur con el fin de revertir, al menos parcialmente, los efectos negativos de la transición, y de contribuir a la reestructuración del injusto orden económico internacional. El papel del Movimiento se analiza también a la luz de la existencia de varias agrupaciones de países en desarrollo, algunas de las cuales desempeñan un papel cada vez más importante en el nivel regional e internacional, y con las que se ve la necesidad de armonizar y coordinar las actividades de los NOAL²².

Así llegamos a la XI Cumbre en Cartagena. En ella se aprecia un tono, ya no de euforia o expectativa, sino más bien de franca decepción frente a la transición internacional en curso. Aunque el Llamamiento desde Colombia empieza por reconocer signos positivos en la situación internacional -se han resuelto muchos conflictos, se ha incrementado el comercio y la integración, se han registrado progresos científicos y sociales y se ha cambiado la mentalidad de confrontación por la de cooperación-, señala también que se han desvanecido las buenas expectativas creadas tras el fin de la guerra fría, ya que muchos problemas, lejos de haberse resuelto, se han agudizado²³. Por su parte, el canciller colombiano señaló en su alocución que los retos de la posguerra fría son más complejos y difíciles de resolver que muchos de los que caracterizaron el período pasado²⁴. Planteó, además, interrogantes fundamentales acerca del sentido del Movimiento en este fin de siglo, que

18. *. Mensaje de Yakarta: llamamiento a la acción colectiva y la democratización de las relaciones internacionales*, X Conferencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, Yakarta, NAC. 10/Doc.12, 1 al 6 de septiembre de 1992, p. 2.

19. *Ibid.*, p. 6.

20. Documento final, NAC. 10/Doc.11, 6 de septiembre de 1992.

21. Los NOAL realizan reuniones de ministros cada año en la Asamblea de la ONU y luego entre una y otra Cumbre.

22. *Documento Final de la XI Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados*, El Cairo (Egipto), NAC./M.11/Doc.3/Rev.2, 31 de mayo al 3 de junio de 1994.

23. *Llamamiento desde Colombia*, NAC. 11/Doc.6, pp. 2 y 3.

24. "Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, Rodrigo Pardo García-Peña, en la reunión ministerial del Movimiento de Países No Alineados", Cartagena de Indias, octubre 16 de 1995, p. 4.

sin embargo no fueron adecuadamente respondidos.

En ese contexto, el tema de la vigencia y el sentido del Movimiento no fue en Cartagena, como sí lo había sido en Belgrado o en Yakarta, y en las reuniones preparatorias de la XI Cumbre, objeto de debate. La casi totalidad de los discursos pronunciados en la XI Cumbre partían de la reafirmación de los principios e ideales del Movimiento y de subrayar su vigencia en la hora actual. Colombia, por su parte, a través del canciller, afirmó incluso que si el Movimiento no existiera, habría que inventarlo como instrumento de acción política del mundo en desarrollo, para salvaguardar la autonomía y solucionar los problemas de los países miembros desde su realidad, sus intereses y sus perspectivas²⁵. El Presidente Ernesto Samper afirmó además que el Movimiento sigue siendo la mejor defensa contra las injusticias y la violencia del mundo actual²⁶. Y el Llamamiento desde Colombia afirma que el papel del Movimiento es el de proporcionar un marco de referencia básico que permita coordinar los intereses y posiciones de sus miembros en el ámbito internacional.

La redefinición del sentido del Movimiento de los NOAL tras el fin de la guerra fría no ha sido, pues, tarea exclusiva de la Cumbre de Cartagena. Ya Belgrado y Yakarta, así como las reuniones ministeriales llevadas a cabo entretanto, habían anticipado numerosos elementos de esa reorientación, que fue reafirmada una vez más en la XI Cumbre. La redefinición acerca del sentido de los NOAL, sin embargo, no conlleva en la misma medida un compromiso práctico ni una voluntad de modernizar el Movimiento.

LAS DIFICULTADES METODOLÓGICAS

Como es sabido, durante la guerra fría el funcionamiento de los NOAL se caracterizó por su fuerte politización, su amplia retórica, sus denuncias permanentes frente a las superpotencias, sus exigencias maximalistas, su lentitud procedural y su escasa eficacia operativa²⁷. Por ello, de manera simultánea a la discusión sobre la vigencia y el sentido del Movimiento en el nuevo contexto internacional, se han ido haciendo esfuerzos por recortar la retórica política, mejorar la operatividad y superar los conflictos internos que trapan su funcionamiento.

Ya en la Declaración de Belgrado se reclamaba con urgencia el cambio de los métodos de trabajo del Movimiento. El Mensaje de Yakarta repitió asimismo que si los NOAL aspiran a ofrecer respuestas eficaces y oportunas a los cambios internacionales, era necesario garantizar la eficacia de sus medidas externas y mejorar la eficiencia de su funcionamiento interno. Se señaló, además, que el papel del Movimiento depende en gran medida de su propia fortaleza, unidad y cohesión. Por eso se llamó a los miembros a limar las asperezas que los separan, a resolver pacíficamente las discrepancias e incrementar la solidaridad, a redefinir estrategias y métodos de funcionamiento²⁸.

Las reuniones de los NOAL realizadas entre Yakarta y Cartagena insistieron, asimismo, en que son necesarios ajustes en la estructura y las modalidades de funcionamiento, entre otras cosas para armonizar las aspiraciones e intereses generales con los particulares, no siempre idénticos, e invitaron a los miembros a consagrar más capacidad y recursos para reactivar el Movimiento²⁹. Insistieron además en la necesidad de coordinar posiciones en el

25. *Ibid.*, pp. 1-2.

26. *Discurso del Señor Presidente de la República de Colombia, Dr. Ernesto Samper Pizano, en la sesión inaugural de la XI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados, Cartagena de Indias, octubre 18 de 1995*, NAC. 11/Doc.8, p. 2.

27. Analiza la crisis del NOAL Zaki Laïdi, "La fin du non-alignement? Réflexions à propos du sommet d'Harare", en *Politique africaine*, No. 24, diciembre de 1986, pp. 126-127; y en "La fin du non-alignement", en *Projet*, No. 219, septiembre de 1989, pp. 71-75.

28. *Mensaje de Yakarta*, Op. Cit., p. 6.

29. *Documento Final de la XI Conferencia Ministerial*, Op. Cit., pp. 8-11.

seno de las Naciones Unidas³⁰.

Cartagena permitía, pues, medir cuánto habían avanzado los NOAL en el cumplimiento de esos propósitos. A pesar de los esfuerzos por modificar el funcionamiento tradicional, y aunque se han logrado algunos avances, la inercia de la historia se deja sentir aún con gran fuerza. Veámoslo en la dinámica de las tres reuniones que, como dijimos al comienzo, se realizaron en la XI Cumbre.

En la primera reunión, iniciada el 14 y 15 de octubre y continuada hasta el día 20, los expertos y funcionarios de alto nivel de los países miembros debían discutir el documento base preparado por la delegación colombiana en Nueva York que, en un amplio escrito de 344 párrafos y 133 páginas (en su versión en español), recogía las enmiendas y propuestas formuladas entre agosto y octubre de 1995 por funcionarios de varios países. Para ello, los delegados se dividieron en dos comisiones, una política y otra económica. La comisión política debía analizar los dos primeros capítulos del documento, referidos el uno a asuntos globales y del sentido del Movimiento, y el otro a las regiones y a los países en los cuales han existido conflictos o situaciones especiales. La comisión económica debía concentrarse en los capítulos tercero y cuarto, sobre cuestiones económicas y sociales.

El trabajo de las comisiones fue lento, minucioso y pesado. Por lo delicado de los temas o por la necesidad de dejar su propio sello, los delegados, documento en mano, revisaron párrafo por párrafo. A través de una verdadera inflación de enmiendas fueron sentando sus puntos de vista, sugiriendo denominaciones diferentes o exigiendo énfasis particulares. A lo largo de los seis días y algunas noches de trabajo, en la comisión política se presentaron por lo menos 150 enmiendas, y en la económica cerca de 100.

Por tratarse de un foro político abierto, el Movimiento no cuenta con estatutos ni normas escritas de ninguna naturaleza. En consecuencia, tiene un peso decisivo la tradición, de la cual son depositarios los fundadores (India, Egipto, Indonesia) y algunos miembros

que han ejercido la presidencia y han conquistado un cierto liderazgo (especialmente Argelia y Cuba). Estos países se esfuerzan para que en los documentos se retomen los principios iniciales o lo ya dicho en las Cumbres anteriores. Como cuentan con una enorme experiencia en las negociaciones y con un amplio personal designado para ello, se hacen sentir en las diversas comisiones e introducen no pocas enmiendas. En el Movimiento existe además el criterio de que no se aprueba nada hasta que no se apruebe todo, como lo reiteraba Cuba en Cartagena, en especial en relación a los primeros párrafos valorativos de la situación general. Este criterio hace aún más lento el trabajo y le da un estado provisional a la revisión ya que, en cualquier momento, ésta se puede devolver a temas ya discutidos y aparentemente absueltos.

En realidad, la comisión de expertos constituye el espacio realmente multilateral de la cumbre, en el que se puede apreciar las diversas tendencias del Movimiento, los nudos de sus contradicciones y las fórmulas de compromiso a las que se llega. En los debates, expresados indirectamente a través de las enmiendas, se puede identificar estas tensiones. De manera esquemática, se podría decir que en la comisión política el ritmo lento de la revisión del texto y el tono muy ideologizado de muchas enmiendas lo marcaron países que son catalogados como el ala radical del Movimiento y como el no-alineamiento tradicional: Siria, Libia, Irak, Irán, Corea del Norte. Las delegaciones de estos países, además de calificar el documento como muy "rosado", objetaron buena parte de sus párrafos. En la comisión económica, en cambio, el tono pragmático y el ritmo más rápido de revisión del texto fue impuesto por los asiáticos: Indonesia, Malasia y Singapur, que, junto con países latinoamericanos como Colombia y Chile, son considerados como la versión moderna del no-alineamiento. Las delegaciones latinoamericanas y caribeñas, a pesar de que en algunos temas consideraban que el documento era muy "rojo", no hicieron mucho por modificarlo. En cambio, Cuba, India y Pakistán

30. *Draft communique, Ministerial Meeting of the Coordinating Bureau of the Non-Aligned Countries, Bandung (Indonesia), NAC. 10/MM/CB/02/Rev. 2, 25-27 de abril de 1995.*

jugaron un papel protagónico en ambas comisiones, coincidiendo, según el tema, con una u otra tendencia.

A pesar del lento funcionamiento de esta reunión de expertos y funcionarios, si se quiere que los NOAL continúe siendo un foro abierto a la expresión de todos los miembros, no es fácil imaginar otra forma de trabajo. Después de todo, hay que reconocer que los documentos estuvieron listos a la hora de la clausura y que, aunque el acta o memoria interna contiene formulaciones muy generales e insuficientes, todos los miembros se sienten más o menos interpretados en ella, si se exceptúan algunos puntos que encierran problemas aún sin resolver. Es éste el caso, por ejemplo, del delicado tema del rechazo de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a Libia. Claro que, una vez tengan en sus manos y en su lengua la versión definitiva del texto, los miembros disponen todavía de un período posterior para formular sus reservas.

A diferencia del documento público del Movimiento, el denominado Llamamiento desde Colombia, el documento interno -cuya versión en inglés llegó a 413 párrafos distribuidos en 102 páginas³¹, lo que de todas formas es una reducción en relación a los documentos anteriores a Belgrado-, no representa una verdadera guía para la acción. Contiene más bien la renovación de los principios básicos, los acuerdos mínimos de interpretación de la situación y fórmulas genéricas de compromiso entre países en conflicto, satisfactorias para las partes pero insuficientes como comprensión y solución del asunto en cuestión. Esta preferencia por los acuerdos minimalistas, a la vez que revela un cierto esfuerzo por limar asperezas, podría estar expresando también la dificultad del Movimiento para acercarse de manera más concreta y realista a los conflictos. Hay que destacar, sin embargo, el esfuerzo hecho en Cartagena por darle trámite a muchas discrepancias y por bajarle el perfil a las manifestaciones de los conflictos entre los miembros, como cuando aparecieron voceros de Cachemira desafiando a la India, o saharahuis manifestando su oposición a Marruecos.

La segunda reunión, la de cancilleres, se llevó a cabo el 16 y 17 de octubre. En ella se debía avanzar en negociaciones temáticas, metodológicas y organizativas a través de plenarias y de espacios bilaterales o de pequeños grupos. En la instalación, el canciller colombiano Rodrigo Pardo expuso ideas de fondo sobre el papel que el Movimiento debe jugar en la actual transición internacional, e invitó a los presentes a discutirlas. Sin embargo, su invitación no fue atendida. Sus preguntas quedaron sin respuesta. Las pocas intervenciones que tuvieron lugar se redujeron a los protocolarios saludos y felicitaciones al presidente de la reunión. Parecería entonces que el consenso sobre la vigencia y el sentido actual del Movimiento, alcanzado en las Cumbres y reuniones anteriores, fuera ya suficiente o, más simplemente, que a los miembros les resultara más cómodo dejarse llevar por el peso de la inercia. Este consenso, sin embargo, no parece existir en América Latina y el Caribe en donde el interés por el Movimiento sigue siendo precario.

Finalmente, del 18 al 20 se realizó el encuentro de jefes de Estado o de Gobierno, lo que constituye propiamente la Cumbre. Esta reunión debía, a su vez, darle legitimidad a los acuerdos ya logrados por expertos y cancilleres, y mostrar la voluntad política existente para comprometer al Movimiento al más alto nivel. La metodología de funcionamiento de la reunión cumbre es tan pesada como la de todas las sesiones de las Naciones Unidas. Se procede a través de sesiones plenarias y de diversas reuniones simultáneas de consulta o negociación bilateral o sectorial. En las cinco plenarias realizadas, intervinieron 76 países miembros y siete observadores e invitados con el fin de examinar la situación política y económica internacional. Sin embargo, la mayoría de quienes tomaron la palabra hablaron para su propio país, con el fin de salirle al paso a conflictos internos; sólo en un tono cargado de retórica y lugares comunes hicieron algunas referencias a cuestiones más globales. Parecería como si a los mandatarios nacionales solamente les interesara dejar constancia de la existencia o persistencia de muchos problemas locales, bilaterales o mundiales. No

31. NAC. 11/Doc.1/Rev.2.

se escuchan unos a otros. Cada uno de los oradores hace su discurso y se ausenta de la Cumbre. Tampoco respetan el tiempo que les ha sido asignado -diez minutos para miembros y cinco para observadores e invitados³²-, ni el turno establecido de antemano por un sistema de azar. Fueron pocos los discursos que revelaran a líderes capaces de acercarse a la complejidad del momento. Además del discurso de Benazir Bhutto, los que más llamaron la atención, por razones que no es el caso señalar aquí, fueron los de Yasser Arafat, Fidel Castro, el del presidente Suharto y el de Ernesto Samper.

A propósito de los esfuerzos de modernización de los NOAL, resulta de interés destacar algunos de los hechos y debates que se produjeron en Cartagena, y que son particularmente reveladores de la persistencia de viejos antagonismos y de prácticas tradicionales y anacrónicas.

Así, por ejemplo, debido a la férrea oposición de Corea del Norte, Japón -aunque había sido invitado por Colombia- no pudo obtener la invitación oficial de los NOAL, como era su aspiración, a pesar de las negociaciones realizadas desde antes y durante la Cumbre. Tampoco hubo acuerdo sobre las solicitudes de ingreso en calidad de miembros plenos presentadas por Bosnia-Herzegovina y Costa Rica.

En relación a Bosnia se presentaron varias posiciones. Para presionar su ingreso, algunos países árabes de religión musulmana condicionaron la aceptación de Costa Rica a la de Bosnia. Naciones africanas encabezadas por Zimbabwe pedían que su afiliación se hiciera simultáneamente con la de la antigua república yugoslava de Macedonia, mientras que gobiernos como el de Colombia pensaban que se debía esperar a la resolución del conflicto en la antigua Yugoslavia, pues el Movimiento no podía levantar las sanciones impuestas por las Naciones Unidas.

En el caso de Costa Rica -antiguo observador y país que venía de recibir el aval regional para asumir, durante 1996, la coordinación del capítulo del G-77 en Nueva York- el rechazo se fundó en una objeción comandada por Siria y Libia, objeción debida a que San José, al

establecer su embajada en Jerusalén y no en Tel Aviv, consideraba a Jerusalén como capital de Israel y desconocía los tratados que le asignan un *status especial* en tanto ciudad unificada para todas las religiones monoteístas. Colombia adelantó consultas y negociaciones al respecto, Costa Rica expidió una declaración asegurando que consideraría la reubicación de su embajada, el presidente Figueres estuvo en Cartagena cuando comenzaba la primera reunión de la Cumbre y se hizo de nuevo presente a su regreso de Argentina, con la intención de asumir el ingreso al Movimiento. Pero, después de dos días de espera, el presidente costarricense tuvo que volver a San José con las manos vacías. Allí debió enfrentar probablemente el costo interno de la iniciativa, que significaba un notorio giro en la política exterior de su país, ya que Israel tiene importantes intereses en Costa Rica y ésta siempre ha votado en la ONU en su favor.

La discusión sobre invitados y nuevas afiliaciones dio lugar, a su vez, a un importante debate metodológico sobre la forma como los NOAL deben entender el consenso. La noción de consenso es, desde luego, decisiva para la agilidad del Movimiento. La controversia, adelantada en un tono muy franco, surgió de manera inesperada, en plena clausura de la reunión de ministros, ya en el punto de "varios". Se originó debido a que las consultas y negociaciones sobre el caso de Costa Rica, Bosnia y Japón, se postergaban de una reunión a otra sin llegar a un acuerdo. Las distintas posiciones en la discusión adquirieron un carácter regional. El debate lo introdujo la delegación de Egipto, lo continuó la de Chile, seguida de muchos países latinoamericanos, luego participó un bloque de países árabes, más tarde varios africanos y finalmente algunos de los fundadores del Movimiento. Ésta fue, entre otras cosas, la única ocasión en la que América Latina se dejó sentir como bloque.

Hablando expresamente de los casos de Costa Rica y el Japón, los latinoamericanos argumentaban que el consenso debe ser entendido como mayoría y no como unanimidad. Si un país miembro o un grupo minori-

32. "Informe del relator general", NAC. 11/Doc. 10/ Rev.1, pp. 5-6.

tario de ellos están en desacuerdo, pueden dejar una constancia de reserva pero no oponerse a ultranza a la gran mayoría, pues en la práctica estarían imponiendo un voto, instrumento al cual se opusieron siempre los NOAL en la ONU. Luego, delegados árabes reclamaban la aceptación de Bosnia y argumentaban los padecimientos de su pueblo. Zimbabwe, Argelia y otros países africanos, que se oponían al ingreso exclusivo de Bosnia, intervinieron después para recordar que el Movimiento tiene mecanismos como el comité de metodología para tramitar dichas solicitudes, y que muchos países han tenido que esperar años para poder ingresar en los NOAL. Por su parte, algunos de los fundadores insistieron en que los nuevos miembros siempre han sido aceptados por aclamación, es decir, por unanimidad, y que la mayoría sólo funciona para la adopción de documentos, en cuyo caso se puede sentar reservas. Finalmente, el canciller Pardo afirmó que, si bien para Colombia consenso no significa necesariamente unanimidad, como país anfitrión prefería seguir haciendo consultas para buscar que el ingreso o la invitación de nuevos miembros se hiciera por aclamación. Aunque no hubo, pues, acuerdo sobre qué significa el consenso en el Movimiento, la verdad es que a los NOAL nunca ha entrado un país que hubiera sido cuestionado así fuera por un solo miembro.

A pesar de los esfuerzos de modernización, el funcionamiento de los NOAL sigue siendo, pues, lento y pesado, lleno de formalismos, dominado por el peso de la tradición y por prácticas que, como el voto, entorpecen su buena marcha. Sin embargo, para Colombia no era posible cambiar las costumbres establecidas, entre otras cosas porque su presencia en el Movimiento es reciente y había sido hasta ahora, como la del resto de la región, de bajo perfil. Tampoco el país contaba con suficiente personal para impulsar un cambio profundo, y le correspondía actuar en muchos frentes al mismo tiempo: como país

sede, como presidente, como secretaría técnica de la Cumbre, como coordinador de subcomisiones sobre aspectos particulares de los documentos, como centro de las reuniones de consulta sobre problemas como el de nuevos miembros o invitados, como eje de las negociaciones bilaterales, etc. Dejamos, sin embargo, el balance de la actuación colombiana para otro artículo³³, así como también el análisis del documento de base que constituye la memoria interna del Movimiento³⁴. Nos acercaremos ahora a Cartagena desde el punto de vista del contenido de los mensajes públicos.

LOS MENSAJES PÚBLICOS Y LOS COMPROMISOS PRESIDENCIALES

Para una primera aproximación a Cartagena, conviene ofrecer, finalmente, algunas consideraciones sobre los documentos públicos de la XI Cumbre. También en estos documentos se expresa, de manera muy significativa, la tensión entre el peso de la tradición y los esfuerzos en favor de la modernización del Movimiento.

Se consideran como documentos públicos de la Cumbre los discursos del nuevo presidente del Movimiento en la inauguración y clausura del evento -es costumbre del Movimiento incorporarlos como parte de los documentos oficiales-, y el Llamamiento desde Colombia, que el Movimiento ha acogido como su versión hacia fuera. Antes de referirnos a ellos, y para contextualizarlos, hagamos un somero análisis de la estructura y contenido de las declaraciones públicas de las dos cumbres anteriores.

Con el propósito de modernizar los NOAL, ya antes de la Cumbre de Belgrado algunos países miembros habían propuesto cambiar el formato de los documentos, demasiado extensos, repetitivos, llenos de denuncias abstractas, por declaraciones cortas que definieran un orden de prioridades con-

33. Evalúo la participación y el papel de Colombia en mi artículo "Colombia en la Cumbre de los NOAL", en Luis Alberto Restrepo Moreno, (Dir.), *Síntesis'96, Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá: IEPRI Universidad Nacional, Fundación Social, Tercer Mundo Eds.

34. Habría que analizar luego el documento interno del Movimiento, cuya versión final, con las reservas no conocemos en el momento de elaborar este artículo (primera semana de noviembre de 1995).

cretas para la acción. En las reuniones preparatorias de la IX Cumbre, realizadas primero en Nicosia y luego en Harare, habían reconocido que la estructura, vocabulario y volumen de los documentos, retóricos y repetitivos, así como sus exigencias maximalistas, no tenían ningún efecto real³⁵. Se acordó además diferenciar los documentos de base que constituyen la memoria interna del Movimiento y las declaraciones públicas de amplia difusión.

La Declaración de Belgrado fue un primer ejercicio en este sentido: contenía sólo una decena de páginas, 23 párrafos de tipo declaratorio, un orden de prioridades claramente definidas, una buena dosis de realismo político y un nuevo lenguaje menos ideologizado y más mesurado, que intentaba dejar atrás la retórica de confrontación propia del pasado. Seis fueron los ejes en torno a los cuales el Movimiento recogió sus postulados y actualizó sus preocupaciones sobre los temas de la agenda internacional: la paz fundada sobre la seguridad, el desarme y el arreglo pacífico de los diferendos; la búsqueda común de soluciones eficaces y aceptables para los problemas internacionales y la voluntad de tejer con el mundo desarrollado un diálogo constructivo y productivo; el apoyo al derecho de todos los pueblos bajo dominación colonial u ocupación extranjera a la autodeterminación e independencia; la protección y preservación de los grandes equilibrios ecológicos; la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el refuerzo al sistema de las Naciones Unidas para que juegue un papel central y represente al conjunto de la comunidad internacional³⁶. Vale la pena destacar que los temas que aparecen por primera vez en una Cumbre de los NOAL son los derechos humanos, el ambiente, las drogas ilegales y el combate al terrorismo por todos los medios legales posibles. Colombia, que vivía

en ese año 1989 uno de los momentos más críticos de la acción narcoterrorista, jugó un papel central en la elaboración de éste último punto. La Declaración pide a los Estados abstenerse de organizar, fomentar, apoyar hechos terroristas o permitir el uso del territorio para actos hostiles contra otros Estados. Reclama también la liberación de todos los secuestrados, cualesquiera sean las razones por las cuales hayan sido retenidos. Además propone a las Naciones Unidas la realización de una conferencia para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha legítima de los pueblos por la liberación nacional, así como una convención contra el reclutamiento, uso, financiación y entrenamiento de mercenarios. Como señala un estudioso del tema, es también nueva la relación allí establecida, por un lado entre terrorismo y derechos humanos, y por otro entre grupos terroristas, bandas paramilitares y traficantes de droga³⁷.

Como decíamos en la introducción, ya en la IX Cumbre era evidente el cambio de tono hacia los países occidentales, la voluntad de conciliación, cooperación y apertura. La Declaración preconiza el entendimiento más que la confrontación, así se trate de problemas comunes a toda la humanidad o de cuestiones de alcance regional. La idea de la interdependencia (ciertamente asimétrica) en las relaciones internacionales es el telón de fondo que acompaña el acercamiento a diversos problemas mundiales. Pero, además, y como lo demuestra un estudioso del tema, sin dejar de señalarle al Norte sus inconsucciones o posiciones inaceptables, la Declaración de Belgrado muestra un Sur dispuesto a aceptar que requiere también de profundos cambios; presenta un Movimiento que ya no se dirige contra ningún país en especial ni atribuye culpas sino que tiende puentes de cooperación para solucionar las crisis y esboza propuestas de negociación y acción³⁸.

35. Darko Silovic, "Actualización del Movimiento No Alineado y su Novena Cumbre", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 928, diciembre de 1988, pp. 3-5, y "Preparativos para la Novena Cumbre", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 940, junio de 1989, pp. 6-8.

36. *Declaration*, Op. Cit., pp. 930-4.

37. Daniel Colard, "Le sommet des non-alignés et la sécurité internationale", en *Défense Nationale*, París, No. 46, febrero de 1990, pp. 73-83.

38. Analiza algunos de los cambios ocurridos en la IX Cumbre, Diego Cardona, "Los No Alineados en el nuevo

(Continúa en la página siguiente)

El Mensaje de Yakarta le da continuidad al estilo impuesto en Belgrado. En seis páginas que contienen 27 párrafos, sintetiza las principales preocupaciones de los NOAL. Empieza por reconocer que la paz y la estabilidad dependen de factores socioeconómicos, políticos y militares. Por eso insiste en que la reducción de las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social, el desempleo, la pobreza y el deterioro del medio ambiente, ponen en peligro la paz y la estabilidad. Por eso también insiste en el efecto negativo de los gastos militares sobre la economía mundial, cuyos recursos deberían encauzarse hacia el desarrollo económico y social. Más que nunca, dice luego la Declaración, el destino y la suerte del Norte y el Sur están indisolublemente ligados. Por eso insta a la reactivación del diálogo constructivo entre los países desarrollados y los países en desarrollo, basado en una verdadera interdependencia y en la distribución equitativa de beneficios y responsabilidades. Luego demanda la reforma del sistema económico mundial y se compromete con la reactivación, reestructuración y democratización de las Naciones Unidas e insiste en que no hay lugar para el uso unilateral de la fuerza ni para pretensiones al ejercicio de derechos extraterritoriales por parte de los estados. Saluda la creciente tendencia hacia la democracia y se compromete a colaborar en la protección de los derechos humanos. Pero aclara que ningún país debe utilizar su poderío para dictar su concepción de la democracia y de los derechos humanos o para imponer condiciones a otros países, y destaca la interrelación entre los derechos individuales y los colectivos, así como la universalidad, individualidad, imparcialidad y no selectividad de todos los derechos, incluido el derecho al desarrollo. Considera indispensable, al mismo tiempo, mancomunar los recursos, conocimientos y experiencias del Sur de manera concreta y factible³⁹.

El Llamamiento desde Colombia conserva el estilo asumido en Belgrado y ratificado en Yakarta y, en nueve páginas, compendia la apreciación del Movimiento sobre la situación

internacional, así como los compromisos y mandatos a su Presidente. Antes de pasar a analizarlo, digamos que la secuencia de los discursos y documentos de la Cumbre de Cartagena se podría resumir así: en la apertura, Ernesto Samper plantea lo que desearía que el Movimiento sea o realice; luego, el Llamamiento desde Colombia le define al Presidente unos parámetros y mandatos; y finalmente, en el discurso de clausura, Samper aclara cómo va a cumplir sus compromisos. Asumamos pues esa secuencia para analizarlos.

El discurso de Samper en la sesión inaugural fue bien recibido, tanto por la amplia delegación colombiana como por los diversos países miembros. Y, en efecto, además de ratificar la validez de los NOAL frente al neoprotecciónismo y la injerencia de Estados fuertes en asuntos multinacionales como la biodiversidad o las drogas, el discurso hizo algunos aportes novedosos. Con todo, al analizarlo con mayor detención se percibe que le faltan propuestas concretas, le sobran repeticiones y frases efectistas, y no hace referencia a temas centrales de la agenda internacional, del Movimiento y de Colombia, como los derechos humanos.

Samper inició su discurso señalando cómo a la división del mundo por razones ideológicas le sucedieron nuevas barreras, ahora comerciales, tecnológicas, financieras e informativas. Este último tema -el derecho del Sur y del mundo a una información objetiva, no originada exclusivamente en el Norte- constituye una novedad en relación con las declaraciones de las Cumbres anteriores. Otro tema fuerte en el discurso se refiere a un nuevo modelo de desarrollo que supere el proteccionismo, el neoprotecciónismo, el populismo y el neoliberalismo, que combine competitividad y equidad y que se base en un nuevo concepto de Estado y de ciudadano. Sobre el nuevo concepto de Estado, el Presidente sólo dice que no es un problema de tamaño sino de capacidad para combatir la corrupción y funcionar bien. Al nuevo ciudadano lo define como "más participativo en lo político, más

escenario internacional: la reunión Cumbre de Belgrado", en *Análisis Político*, Bogotá, No. 8, septiembre - diciembre de 1989, pp. 60-66.

39. *Mensaje de Yakarta*, Op. Cit.

productivo en lo económico, más solidario en lo social, más comprometido con la defensa del medio ambiente y más universal en sus concepciones pacifistas⁴⁰. Antes había unido la fortaleza, legitimidad y carácter democrático de los NOAL a la capacidad de acercarse a las gentes y de aceptar el protagonismo de los ciudadanos. Esta referencia a otros actores diferentes de los Estados y de los gobiernos, reducidos antes al "pueblo" destinatario de las políticas públicas, significa también un avance. Por último, vale la pena resaltar la propuesta de una agenda de modernización de los NOAL que, en palabras de Samper, implica pasar de las buenas intenciones a las acciones concretas, no sólo reaccionar sino proponer, jalonar en lugar de ser arrastrado.

Las ideas sobre las nuevas barreras que dividen al mundo de la posguerra fría y el derecho del Sur a que sus perspectivas sean tenidas en cuenta; sobre el nuevo modelo de desarrollo, de Estado y ciudadano; sobre la agenda de modernización de los NOAL -más que la propuesta de cooperación en lugar de confrontación, que como antes lo hemos señalado ya había sido formulada en Belgrado y repetida en Yakarta-, constituyen los aportes específicos y los ejes que quiso resaltar el nuevo Presidente de los NOAL. Desde luego, no todas las ideas expuestas por Samper, ni el grado de concreción que hubiera querido, quedaron recogidos en el Llamamiento desde Colombia. Con todo, la estructura y contenido del Llamamiento avanza en relación a las declaraciones de Belgrado y Yakarta, aunque también difiere de ellas en algunos puntos, como lo veremos enseguida.

El Llamamiento desde Colombia hace, en primer lugar, una serie de consideraciones sobre la situación internacional y el desvanecimiento progresivo de las expectativas creadas tras la guerra fría, ratifica luego el sentido del Movimiento, formula una serie de compromisos de los firmantes y termina con mandatos al nuevo Presidente y respaldos a Colombia en la lucha contra el narcotráfico.

Los compromisos se dividen en dos partes. Los siete primeros recogen algunos buenos propósitos que vienen de las cumbres anteriores:

propiciar el desarme general y completo, luchar contra todo tipo de condicionalidad o coerción unilateral, erradicar los remanentes de colonialismo y la ocupación extranjera, buscar arreglo definitivo sobre la deuda, promover la reestructuración, revitalización y democratización de las Naciones Unidas y del sistema financiero internacional, cumplir los compromisos de las Cumbres de Naciones Unidas -de derechos humanos, del ambiente, de población, de lo social, de la mujer, etc.- y de la Ronda Uruguay, promover la aplicación de la Carta de Naciones Unidas y del derecho internacional. Otros tres compromisos más concretos son enumerados luego: abstenerse de amenazar o recurrir al uso de la fuerza, reducir el gasto militar y erradicar el analfabetismo y la pobreza.

En las cumbres anteriores no se establecieron compromisos ni mandatos específicos. Por esta razón, por ejemplo, el Presidente de Indonesia había tenido que citar una reunión extraordinaria del Movimiento para que lo autorizara a reunirse con el G-7. Los compromisos concretos constituyen entonces una novedad del Llamamiento desde Colombia, junto con los cuatro mandatos que, con nombre propio, el Movimiento le da al Presidente Ernesto Samper. Como Presidente del Movimiento, Samper debe entonces: transmitir el Llamamiento al Grupo de los Siete, adelantar las acciones indispensables para promover la cooperación Sur-Sur, formular recomendaciones para revisar el funcionamiento, los procedimientos y acciones del Movimiento, y mejorar la condición social de los pueblos. En síntesis, el Llamamiento le traza un derrotero al Presidente Samper: diálogo con el Norte, solidaridad en el Sur, modernización de los NOAL, y mejoramiento social en los países miembros. Señalemos de paso que estos compromisos y mandatos pueden convertirse en indicadores en torno a los cuales sectores sociales y organizaciones no gubernamentales ejerzan una veeduría acerca de la coherencia interna y externa del Movimiento, el tipo de gestión de la presidencia colombiana, su liderazgo y vocería.

Las declaraciones de cumbres anteriores

40. *Discurso del Señor Presidente*, Op. Cit., p. 5.

tampoco nombraban específicamente al mandatario de turno sino solamente al país que ejerda la Presidencia del Movimiento. Esta vez, el hecho de amarrar los compromisos a una persona puede ser entendido como un esfuerzo de concreción, pero también puede ser interpretado como un mensaje enviado por el gobierno colombiano, que redactó el documento, a sus compatriotas, acerca de la necesaria permanencia de Ernesto Samper en su cargo, a pesar de la crisis nacional.

A pesar de los avances que ya hemos anotado, hay sin embargo varios temas claves sobre los que no se avanza en los documentos públicos de la Cumbre de Cartagena, o sobre los cuales no se concreta ningún compromiso ni mandato expreso. Su ausencia nos permite señalar también las limitaciones del Movimiento como foro político y como instrumento ético y político de creación de sentido⁴¹. Veamos algunos de ellos.

El tratamiento de un tema de primera importancia, el de la soberanía, relativizada hoy por nuevas realidades y amenazada por nuevas tendencias intervencionistas, se limita a la denuncia. No se encuentra en ninguno de los textos un esfuerzo por pensar un nuevo concepto de soberanía que tenga en cuenta el carácter transnacional de muchos problemas pero que, al mismo tiempo, respete y haga respetar los intereses de las naciones menos poderosas frente al neointervencionismo de las potencias.

No aparece tampoco en el Llamamiento la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo, de Estado y de ciudadano, lanzada sin embargo en el discurso presidencial. El reconocimiento de otros actores distintos de los Estados está asimismo ausente del Llamamiento, a pesar de que, como ya lo señalábamos, en el discurso de la inauguración el Presidente Samper había destacado el papel de los ciudadanos y había recordado la intervención del Presidente Suharto en Yakarta, en la cual éste había insistido en que el desarrollo debía estar centrado en la gente, ser de la gente, por

la gente y para la gente.

El tema decisivo de los derechos humanos, central en la agenda internacional y muy sensible para Colombia y para numerosos países no alineados, queda reducido a la ratificación de los compromisos que los jefes de Estado y de gobierno habían adquirido ya en las recientes cumbres de naciones, como la de Viena sobre los derechos humanos. Un compromiso más explícito hubiera sido necesario, más aún cuando, en un gesto loable como ya lo dijimos, Colombia como país sede había invitado a importantes organismos internacionales de derechos humanos.

El narcotráfico, por el contrario, volvió a ocupar el primer lugar. En efecto, el párrafo final del Llamamiento -que en las Cumbres anteriores solía resumir lo fundamental de las declaraciones-, contiene un apéndice colombiano destinado al consumo nacional y al gobierno estadounidense. El párrafo dice textualmente:

Expresamos al Presidente Ernesto Samper, al pueblo y al gobierno de Colombia, nuestro incondicional y absoluto respaldo en la valiente y denodada lucha que decididamente vienen enfrentando contra el flagelo del narcotráfico.⁴²

El Llamamiento termina dando un "decidido apoyo" a la iniciativa de Colombia de convocar una conferencia mundial sobre las drogas ilícitas.

Sirva este hecho para llamar de paso la atención sobre la creciente y preocupante narcotización de los más diversos espacios multilaterales en los que se desempeña Colombia, auspiciada por el gobierno de Samper, entre otras cosas, con el propósito de purificar su imagen ante la opinión internacional. De esta manera, en vez de diversificar las iniciativas del país, el narcotráfico termina invariablemente convertido en el eje central de las propuestas nacionales. El país acepta así su identificación como la fuente principal y casi exclusiva del problema⁴³.

En respuesta a los parámetros y mandatos

41. Esta ha sido la tesis que he expuesto en "El sentido del Movimiento de Países No Alineados y de la presidencia de Colombia", en *Colombia en la presidencia de los No Alineados*, Bogotá, Fescol, septiembre de 1995, pp. 25-31.

42. *Llamamiento*, Op. Cit., p. 9.

43. Así aconteció en la Cumbre de las Américas en Miami, en la reunión del Grupo de Río en Quito, en la

definidos por el Llamamiento, el nuevo Presidente de los NOAL precisó, en la sesión de clausura, de qué manera se propone darles cumplimiento. En un corto discurso⁴⁴ reconoció que tiene claridad sobre el mandato y dijo que sólo falta una orden que diga: "¡no más recomendaciones! ¡cúmplanse las que existen!". En tono concreto asumió como desafíos del Movimiento la creación de condiciones para la vigencia de sus postulados; asumió también el reto de su modernización con el fin de que pueda ejercer una influencia real y no sólo retórica en el mundo. Señaló que la primera oportunidad para ello es la reforma de las Naciones Unidas en donde hay que hacer contar no sólo la voz sino el voto del Movimiento. Dijo también que llevará a otros foros calificados las inquietudes de los NOAL y, sin sacrificar la identidad del Movimiento, buscará un diálogo con los países industrializados. Anunció que reactivará el comité de metodología y que constituirá grupos de trabajo sobre numerosos temas: el Consejo de Seguridad, Bosnia, la deuda, el neoproteccionismo, el desarrollo, la tecnología, la biodiversidad y la mujer. Se comprometió, además, a presentar una propuesta viable sobre solución de controversias al interior de los NOAL y reglas de admisión de miembros, observadores e invitados. Recomendó asimismo el Centro Sur como un instrumento para la efectiva cooperación Sur-Sur y aceptó conformar una *troika* consultiva junto a Indonesia, presidente anterior del Movimiento, y Sudáfrica, sede de la próxima Cumbre, para garantizar la continuidad de propósitos y tareas. Finalmente, se comprometió a entregar una agenda de trabajo a comienzos de 1996, a crear una secretaría ejecutiva permanente para la coordinación de acciones del Movimiento y un comité en Nueva York para el

seguimiento de cada punto de la nueva agenda.

Frente a estas últimas iniciativas concretas, han surgido diversos interrogantes que el gobierno colombiano debe aclarar: ¿cuál es la relación de la secretaría ejecutiva y el buró de coordinación? ¿por qué y para qué una comisión permanente? ¿a quién se le hará seguimiento? ¿al Movimiento o a la gestión de Colombia? Estos interrogantes preocupan a miembros del Movimiento por varias razones. Ante todo, porque podrían conllevar a su institucionalización vista como inadecuada por los costos que encierra; los países prefieren seguir aprovechando el espacio de las Naciones Unidas en el que todos estarán representados. Luego, porque muchos, tal vez la mayoría absoluta, prefieren que el Movimiento se dirija a la crítica política y no que su inclinación sea operativa. En fin, porque no es fácil encontrar otra forma de funcionamiento y menos aún para un país de reciente presencia y poca capacidad diplomática, como Colombia.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos señalar que la Cumbre de Cartagena, tanto desde el punto de vista de su funcionamiento como del contenido final de sus mensajes, le dio continuidad a los esfuerzos de actualización y modernización ya emprendidos desde antes, en Belgrado y Yakarta, por el Movimiento de los No Alineados. Frente al escepticismo expresado por muchos círculos de opinión colombianos e internacionales, llama sin duda la atención el interés que el Movimiento continúa despertando entre propios y extraños, interés que la Cumbre de Cartagena permitió

Cumbre Iberoamericana en Bariloche, en la XI Cumbre de los NOAL en Cartagena y en la celebración del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas en Nueva York.

44. "Discurso de clausura del Presidente Ernesto Samper Pizano de la XI Cumbre de Países No Alineados", *Noticias Cumbre de NOAL*, Cartagena de Indias, Boletín No. 08, octubre 20 de 1995.

45. En Nueva York funciona una especie de asamblea permanente conducida por quien tiene la presidencia del Movimiento, el Buró de Coordinación, conformado por los primeros 73 países que se inscriben luego de una Cumbre (hasta Belgrado fueron 54). A sus sesiones pueden asistir, sin embargo, todos los miembros que lo consideren necesario. El Buró se reúne por lo menos cada seis semanas o cuando lo soliciten los miembros con el fin de elaborar proyectos de documentos y coordinar posiciones al interior de las Naciones Unidas. Puede, además, convocar reuniones de las esferas de acción temática o de los grupos de trabajo que de manera coyuntural va conformando el Movimiento y coordina la red de actividades informales formada por pequeños comités para labores específicas.

confirmar una vez más, tanto por la representatividad y participación de los países miembros, como por las nuevas solicitudes de participación o ingreso. La evolución de las potencias industrializadas en el nuevo contexto internacional -su repliegue sobre los propios intereses, su imposición de la agenda internacional y su creciente intervencionismo- parecen otorgarle un segundo aire y un nuevo sentido a este foro político de los menos poderosos.

Asimismo, vale la pena destacar los esfuerzos que adelanta el Movimiento por su modernización. Los documentos públicos son menos retóricos, más orientados a la acción y la cooperación que a la denuncia, y concluyen en compromisos más o menos concretos, como fue el caso del Llamamiento desde Colombia.

Lo anterior no permite desconocer, sin embargo, las enormes limitaciones del Movimiento. Por su naturaleza de foro político abierto, los NOAL se muestran naturalmente reacios a su propia institucionalización. En esa misma medida, quedan finalmente confiados a la inercia de la tradición y a las fórmulas minimalistas de compromiso. Además, aspectos como el veto que un solo país puede imponer al ingreso de otro, van justamente en contravía de la naturaleza abierta del Movimiento y permiten endosarle conflictos interestatales que no deberían entorpecer la cooperación general entre el bloque de países menos avanzados.

El mayor interrogante surge, sin duda, de la distancia que frente al Movimiento, mantiene la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, y en particular los países más fuertes de la región y que más podrían contribuir a la modernización del Movimiento. Para Colombia esta actitud significa una soledad y aislamiento casi total en el ejercicio de su mandato. Para el Movimiento, esta distancia un tanto escéptica contribuye a reforzar su carácter predominantemente asiático y africano. Aunque algunos de sus miembros asiáticos son hoy pioneros de la modernización, hacen parte de los llamados "tigres" o "dragones" del Sudeste y están presentes en todos los mercados, no se puede desconocer que es en Asia y África donde, de manera general y por razones históricas comprensibles, se experimentan mayores resistencias culturales y políticas frente Occidente. En particular, tienen asiento en los NOAL algunos de los enemigos más recalcitrantes de un entendimiento con la cultura occidental que pueden, quizás no determinar el ritmo y el rumbo del Movimiento, pero sí al menos entorpecer sus esfuerzos de modernización y de diálogo con las potencias industrializadas de Occidente. Por su carácter informal y abierto, los NOAL pueden verse sometidos al lento ritmo de los países más atrasados y reñuentes a la actual marcha de los acontecimientos mundiales. En ese caso, los esfuerzos por su modernización serían, más o menos, una inversión perdida.