

¿Cómo se asume la mayor responsabilidad internacional que ha tenido Colombia?

SOCORRO RAMIREZ

A mitad de camino del ejercicio de la responsabilidad asumida por Colombia de conducir en medio de la actual transición internacional a un movimiento que parecía haber perdido su razón de ser -¿no alineados frente a quién? se preguntaba la prensa colombiana-, vale la pena presentar una primera reseña de su recorrido bajo la batuta colombiana. Dejaremos de lado el examen del cumplimiento de cada uno de los mandatos recibidos por Colombia en Cartagena y dirigidos al diálogo con el Norte, la solidaridad en el Sur, la modernización del movimiento de países No Alineados (NOAL) y el mejoramiento social en los países miembros. Serán objeto de análisis en otra oportunidad. Aquí nos vamos a concentrar en la conducción dada por Colombia a los NOAL en su escenario privilegiado de acción: las Naciones Unidas y, en particular, su Asamblea General.

Para ello le daremos la palabra al embajador Julio Londoño, quien ha puesto su experiencia de treinta años en la política exterior colombiana al servicio de la misión permanente de Colombia en las Naciones Unidas en Nueva York, la cual tiene a su cargo el ejercicio cotidiano de la presidencia de los NOAL. Además del embajador Londoño, hace parte de la misión un grupo muy meritorio de profesionales colombianos: Andelfo García, embajador

alternó y quien fuera viceministro de América, es el responsable de la primera comisión dedicada a temas de desarme; Jairo Montoya, quien se encargaba de la segunda comisión sobre asuntos económicos y ahora ha pasado como funcionario de carrera diplomática a responder desde la Cancillería por toda la acción multilateral nacional; Alejandro Borda, también veterano miembro de carrera diplomática, está al frente de la tercera comisión sobre temas sociales; Alvaro Forero hace parte del equipo de jóvenes profesionales que acompañó a la administración Gaviria y se ocupa de la cuarta comisión sobre descolonización, operaciones de paz e información; Aurelio Iragorri se ha servido de su experiencia empresarial en el sector privado para intervenir en la quinta comisión que tiene a su cargo el espinoso asunto de las finanzas de la Organización; Clara Inés Vargas, funcionaria de carrera igualmente, es quien sigue las discusiones jurídicas en la sexta comisión. Están, además, Paola Betelli, que se ocupa primordialmente de acompañar las sesiones del plenario de la Asamblea General; Luisa Giraldo, quien ha estado concentrada fundamentalmente en las labores que demanda el ejercicio de la presidencia de los NOAL y un equipo administrativo que hace posible el buen desempeño de la misión. Para cada Asamblea el

SOCORRO RAMIREZ, internacionalista, politóloga y profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

gobierno nombra a embajadores en misión especial, como fue mi caso en el período número 51 en 1996. La entrevista con el embajador Londoño, la observación del desempeño del equipo y las charlas diarias con cada uno de ellos, son entonces la base de este testimonio, por el que, como es natural, sólo responde la autora.

¿COMO FUNCIONAN LOS NOAL EN LA ASAMBLEA DE NACIONES UNIDAS?

La desinformación, unida al desinterés sobre la política exterior nacional y más aún sobre espacios multilaterales como las Naciones Unidas, conforma en Colombia un círculo vicioso. Por eso me parece útil empezar por mostrar en qué consiste el ejercicio rutinario de la presidencia de los NOAL. Son muchas labores, pero las más corrientes consisten en realizar -casi a diario- reuniones de consulta sobre asuntos de las diversas comisiones o del plenario de la Asamblea, expedir comunicados sobre temas de interés del movimiento, convocar reuniones con el "caucus" -que aglutina a los No Alineados que estén en el Consejo de Seguridad-, citar al Buró de Coordinación -abierto a todos los países miembros- y darle curso a sus acuerdos.

En palabras del embajador Londoño,

El movimiento No Alineado actúa esencialmente alrededor del Buró de coordinación que funciona en Nueva York. En él están representados la totalidad de los 113 países del movimiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no actúa como bloque de países. Es ingenuo pensar que 113 países con condiciones y características tan dispares pueden actuar como bloque en todos los temas. Sin embargo, en el terreno multilateral, el movimiento toma frecuentemente posiciones comunes en distintos tópicos políticos, económicos, sociales y financieros. El peso del movimiento se aprecia en una forma evidente en todas las discusiones y en todos los ámbitos de las Naciones Unidas. Allí casi que se constituye en contraparte política de los Estados de mayor desarrollo en el mundo. No para confrontarlos sino para sacar adelante dentro de este marco nuestros propios intereses que naturalmente no pueden coincidir siempre con los de los países industrializados.

Para buscar la coordinación, desde Nueva York se irradia una gestión que debe ser promovida e implementada por el Gobierno de Colombia a través de todas sus embajadas y representaciones diplomáticas no solamente de carácter multilateral sino también bilateral. Los miembros del movimiento que están en el Consejo de Seguridad también se coordinan en lo que se conoce como el "caucus" de los No Alineados.

Colombia asumió la presidencia de los NOAL en octubre de 1995 y en noviembre citó la primera reunión del Buró de Coordinación del movimiento. En total, durante la primera mitad de su presidencia, se realizaron trece reuniones. Estas sesiones son una ocasión para consultas generales y para la revisión de las labores de los nueve grupos de trabajo del movimiento: el de metodología, coordinado por Colombia; desarme, por Indonesia; derechos humanos, por Malasia; fortalecimiento de la ONU, por el comité conjunto con el Grupo de los 77 (G-77); reestructuración del Consejo de Seguridad, por Egipto; imposición de sanciones, por la India; diplomacia preventiva y establecimiento de la paz, por Zimbabwe; consolidación de la paz después de los conflictos, por Egipto; operaciones para el mantenimiento de la paz, por Tailandia.

Para tener una idea del funcionamiento de los NOAL y de sus preocupaciones y prioridades vale la pena reseñar los principales temas tratados en cada una de las trece sesiones. En la primera reunión del Buró se revisaron los documentos y mandatos de la XI cumbre y una declaración contra el maltrato dado en Nueva York a Fidel Castro y Yasser Arafat en las celebraciones del cincuentenario de la ONU. Ya en 1996, el 24 de enero, se realizó la segunda reunión del Buró con el fin de poner en marcha algunos de los acuerdos de Cartagena. La del 22 de febrero estuvo centrada en la discusión de la propuesta de Sudán de que el "caucus" invite a todo miembro que sea parte de una disputa a las reuniones de redacción de la respectiva resolución y que no las patrocine cuando las partes sean miembros. El 4 de abril se analizaron los comunicados sobre la descertificación a Colombia y la ley Helms-Burton. El 9 de mayo, la sesión se consagró a preparar el encuentro sobre metodología que el movimiento realizaría ese mes en Cartagena para revisar su funcionamiento. El

13 de junio, se evaluaron las reuniones de metodología, de información y comunicación, y los preparativos para la celebración de los 35 años de los NOAL; se insistió en la necesidad de impulsar la coordinación del movimiento en las otras sedes de Naciones Unidas: en Nairobi, Viena, Ginebra, París y Roma. El 20 de junio, se llevó a cabo una sesión con el Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos sobre la labor de su oficina. El 27 de junio, Cuba presentó la investigación acerca del derribamiento de los aviones y pidió el apoyo del "caucus" para hacer público el respectivo debate en el Consejo de Seguridad; Egipto transmitió la decisión de la cumbre de países árabes de apoyar la reelección de Boutros Galhi como Secretario General de la ONU; y Colombia informó sobre la entrega de un documento con prioridades de los NOAL, a Francia, por entonces presidente del Grupo de países industrializados (G-7). El 12 de julio se examinó la respuesta de la Corte Internacional a la consulta sobre la legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares; Papua Nueva Guinea comentó el seminario del Pacífico sobre descolonización; Colombia leyó la respuesta del presidente francés al colombiano comunicándole los resultados de la reunión del G-7, el mensaje de Ernesto Samper a la Organización de la Unidad Africana (OUA) y a la cumbre árabe e informó de las reuniones con el "caucus" el 19 y 26 de junio. El 27 de agosto, Colombia dió cuenta del encuentro Samper-Chirac y de la preparación de la reunión ministerial del movimiento en la Asamblea número 51; Burundí recordó que los NOAL han defendido la no injerencia en los asuntos internos y pidió solidaridad contra las sanciones de los países de la región de los Grandes Lagos. El 20 de septiembre se informó sobre el aniversario número 35 y la solicitud de Ucrania de un "status" de observador. El 17 de octubre, luego del balance de la conmemoración de los 35 años y de la reunión de ministros de los NOAL, Colombia presentó: los preparativos del encuentro sobre ciencia y tecnología a realizarse en Cartagena en marzo de 1997, la posición para la cumbre mundial de alimentación, la reunión ministerial NOAL/G-7 y la Unión Europea (UE), la carta de Samper a Arafat y Netanyahu; la India pidió el apoyo en las elecciones para el Consejo de Seguridad y recordó que con la salida de Indonesia el "caucus" perdía un miembro. En la

última reunión del Buró en 1996, realizada en diciembre, varias intervenciones resaltaron la labor realizada por Colombia en las diversas comisiones de la Asamblea la cual había convertido al movimiento en contraparte de las negociaciones. El debate giró en torno al informe sobre la escogencia hecha por la cancillería colombiana de los miembros del movimiento que participarían en una segunda reunión NOAL/G-7, y sobre la decisión que -a iniciativa de Colombia- tomó el "caucus" en el sentido de coordinar posiciones al interior del Consejo de Seguridad con países que no son miembros de los NOAL: Corea, Suecia y Costa Rica.

Cuando le preguntamos a Julio Londoño en qué se traducía todo ese esfuerzo desplegado por la misión en Nueva York, nos respondió:

A Colombia le correspondió el formidable reto de reubicar políticamente al movimiento cuando las consecuencias de la terminación de la Guerra Fría se hicieron más evidentes en el ámbito multilateral y cuando muchos por convicción propia o por sugerencias recogidas desde el Norte consideraban que el movimiento No Alineado había perdido su razón de ser y que la comunidad internacional debía por el contrario adaptarse al unipolarismo. Colombia ha logrado en el ámbito multilateral que las voces, inquietudes y preocupaciones de los países en desarrollo que parecían desaparecer se reunieran, se ordenaran y se expresaran en forma tal que sus intereses subsistan y no se enmarquen dentro de la hegemonía que muchos pretendían.

Parte del aporte de Colombia a los NOAL ha sido el refuerzo dado al G-77, lo que ha redundado en mayor unidad y presencia del mundo en desarrollo. En 1996, dicho aval político fue más visible y condujo a un mayor protagonismo de la presidencia de los NOAL, ya que el tradicional alineamiento con los Estados Unidos e Israel de parte de Costa Rica -que ejercía la presidencia del G-77 en Nueva York- le quita capacidad de interlocución. Por lo demás, la frontera entre los temas económicos del G-77 y los asuntos políticos de los NOAL se han desdibujado y han permitido que Colombia haya llevado la vocería del movimiento como contraparte central de los países industrializados

en temas económicos, sociales y de finanzas de las Naciones Unidas. Por eso, le preguntamos al embajador la relación entre los NOAL y el G-77 y, más en concreto, ¿por qué se mantienen como organismos diferentes, si tienen más o menos los mismos miembros y los temas económicos y financieros están cruzados por asuntos políticos? Julio Londoño respondió:

Colombia como presidente de los No Alineados coordina sus acciones con el G-77 al que también pertenecemos y lo hace mediante un comité conjunto que está establecido. El movimiento tiene una presencia política mucho más amplia teniendo en cuenta que el G-77 está orientado esencialmente hacia otros objetivos. En oportunidades anteriores se discutió la posibilidad de fusión pero fue desechada por gran parte de los países del movimiento por considerar que el G-77 tenía tan solo un carácter, por decirlo de alguna forma, coyuntural, que se reúne para tratar de asumir posiciones conjuntas en ciertos temas en Naciones Unidas. El movimiento tiene más estabilidad, más vigencia y una más dinámica actuación en el campo político.

LA REDEFINICION DEL SENTIDO Y PAPEL DEL MOVIMIENTO

Cuál pueda ser el nuevo sentido del movimiento de No Alineados y qué vigencia tiene en el contexto de la posguerra fría, era la pregunta central de los escasos debates que se suscitaron en Colombia con motivo de la realización de su XI cumbre en octubre de 1995. Esta pregunta sigue ocupando el centro de las preocupaciones nacionales en torno al movimiento. Hay que recordar que la casi totalidad de los discursos pronunciados en la cumbre de Cartagena se limitaban a reafirmar los principios y los ideales de la organización para subrayar su sentido en la hora actual. Y para reafirmar su vigencia se llamaba la atención sobre el hecho de que todos los Estados miembros seguían llegando a sus

reuniones, algunos más pedían afiliación e incluso países como Japón o Rusia querían ser invitados. Para ratificar la necesidad del movimiento el canciller Rodrigo Pardo llegó a afirmar que si los NOAL no existieran habría que inventarlos 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 perspectivas⁽¹⁾. Por su parte, Samper al asumir la presidencia del movimiento afirmó que éste sigue siendo la mejor defensa contra las injusticias y la violencia del mundo actual⁽²⁾. 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.

¿Cuál es realmente el sentido y el papel actual de los NOAL? le preguntamos al embajador.

Los No Alineados constituyen la agrupación política más importante en la comunidad internacional en este momento. Después de la terminación de la Guerra Fría se ha empezado a observar muy claramente el unipolarismo, lo que ha preocupado y afectado gravemente en muchos casos no solamente a países en vías de desarrollo sino también a países industrializados, incluso algunos de ellos miembros de la Unión Europea. El movimiento se constituye como la contraparte en la negociación de los temas más importantes en el ámbito mundial, particularmente en el marco multilateral. Es así que en todo el trabajo preparatorio para las diferentes cumbres que se han desarrollado en el ámbito de Naciones Unidas los No Alineados han asumido una posición determinante y significativa. Lo mismo sucede en el marco de Naciones Unidas en temas tales como el desarme, los derechos humanos, o los asuntos financieros, la descolonización, las crisis en determinadas

⁽¹⁾ 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, págs. 1-2.

⁽²⁾ Discurso del presidente de la República de Colombia, 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, pág. 2.

partes del mundo, entre ellas la del Medio Oriente, Irak, el problema de los Grandes Lagos, y en otra serie de asuntos con contenido económico político y social.

En este sentido, resulta de interés reseñar el número y el sentido de las resoluciones que Colombia ha presentado en nombre de los NOAL en las dos últimas Asambleas de las Naciones Unidas, en 1995 y 1996.

En la primera comisión, más de carácter político, se ha logrado que la casi totalidad de los NOAL mantengan su cohesión e incluso amplíen el consenso en torno a las resoluciones sobre desarme incorporando a no miembros -como China, Brasil, México, Costa Rica, algunos países caribeños y del Pacífico Sur-, y en ocasiones hasta los miembros de la UE. Un ejemplo de este esfuerzo fueron las negociaciones adelantadas en torno a la resolución de convocatoria del cuarto período de sesiones de la Asamblea dedicado al desarme las cuales permitieron, en 1996, pasar de 111 a 163 votos a favor y sólo dos en contra: Israel y Estados Unidos. Este último reconoció, sin embargo, una mayor aproximación en el tema gracias al papel moderador y facilitador de la negociación jugado por Colombia.

En la segunda comisión se ha producido un hecho nuevo e importante de destacar: los NOAL han dado un fuerte aval a las negociaciones económicas que tradicionalmente conduce el G-77, lo que le ha permitido pasar del copatrocinio de una resolución en 1993, bajo la presidencia de Indonesia, al auspicio de 13 resoluciones en 1996, bajo dirección colombiana. Otro punto de interés ha sido el impulso y el logro de fórmulas de avance en el manejo del tema de la deuda externa multilateral de los países más pobres.

En la tercera comisión, Colombia reactivó el grupo de trabajo de los NOAL sobre derechos humanos -en el que además participan China y Brasil-, retomó la propuesta sobre el derecho al desarrollo formulada antes por el movimiento, y en 1996 presentó una resolución sobre la cooperación internacional en materia de derechos humanos. El debate en torno al tema se ha venido polarizando y ha tenido a los NOAL como contraparte frente a las posiciones de europeos y norteamericanos. Por la importancia que este complejo tema reviste para Colombia vale la pena que nos detengamos a reseñar algunos puntos del debate.

En los NOAL hay una gran diversidad de posiciones al respecto, aunque existen ciertos puntos de convergencia mayoritaria. Predomina en el movimiento una actitud de crítica a la utilización política del tema de los derechos humanos -uso evidente en algunos casos-, como en el informe sobre Cuba en el cual se pretende hacer pasar, a nombre de los derechos humanos, un cuestionamiento al régimen político.

También se expresa en el movimiento una reserva mayoritaria al uso de la condicionalidad como mecanismo de presión para obtener el respeto de los derechos humanos, así como a la hipocresía que encierra la aplicación de patrones de medida dobles a este respecto. Esta ambigüedad, señalan algunos miembros No Alineados, se expresa en temas como el racismo y la xenofobia ante los cuales hay complicidad e incluso aceptación de expresiones de intolerancia en el Norte, pero también en el intento de algunos países de convertirse en jueces parciales pues al tiempo que critican a unos distribuyen certificados de garantía de impunidad a otros.

Hay también en el movimiento el reclamo de que nunca se cuestiona a un país del Norte, a pesar de que en ellos se presentan violaciones a los derechos de inmigrantes, de poblaciones autóctonas o de otras minorías. Argumentos frecuentes al interior de los NOAL son además, la oposición a toda injerencia en los asuntos internos de los Estados, a la aplicación unilateral y extraterritorial de normas de determinados países, al desconocimiento del Norte tanto de los derechos económicos como de la diversidad cultural e histórica en la que se debe expresar la universalidad de los derechos humanos. No obstante la razón que muchos hechos le dan a las posiciones de los NOAL, hay un peligro que puede inhabilitar la vigilancia de la comunidad internacional sobre la violación de los derechos humanos: el que se apele al consenso y a la soberanía para favorecer la impunidad.

A la comisión cuarta le corresponde examinar, entre otros problemas, el conflicto del Medio Oriente, la descolonización y la paz. Nos vamos a centrar en éstos dos últimos temas. El primero, que dio origen a la comisión y ha sido bandera central de los NOAL, prácticamente ha desaparecido, a pesar de que aún quedan 17 territorios no autónomos. Las potencias administradoras de dichos territorios (Estados Unidos, Reino Unido

y Francia) que consideran clausurado el debate, lograron que se aplazaran las sesiones del comité especial y ahora buscan que el trabajo de éste se limite a analizar la situación de los territorios que aún no han expresado conformidad con su actual situación.

En relación con la paz -discusiones de procedimiento como el temario y la ampliación del número de miembros del comité de las operaciones de paz-, se enfrentaron dos propuestas con implicaciones de fondo. Por un lado, los NOAL proponían que la ampliación del comité fuera ilimitada por la necesidad de transparencia y democracia en un tema que ha sido exclusivo del Consejo de Seguridad pero que involucra a toda la comunidad internacional. Por el otro, los Estados Unidos insistían en que sólo los países que aportan tropas participen en el comité y que éste se dedique al examen de aspectos técnicos de las operaciones de paz y no al análisis de sus implicaciones políticas. La atención de los NOAL ha estado también concentrada, en la llamada diplomacia preventiva sin consentimiento de los Estados que comienza a abrirse paso como la nueva modalidad de injerencia de las grandes potencias luego del fracaso de algunas operaciones de paz.

El tema de la quinta comisión, el de las finanzas de las Naciones Unidas, se ha convertido en un asunto crucial para los NOAL. La crisis económica por la que atraviesa la organización es de tal magnitud que no sólo compromete su capacidad para llevar a cabo las tareas y misiones acordadas por los Estados, sino que puede incluso condicionar su sentido y existencia. En octubre de 1996, la deuda acumulada llegó a 2.500 millones de dólares, de los cuales 1.800

corresponden a las operaciones de paz y 700 al presupuesto ordinario. Los Estados Unidos deben el 60% del total de la deuda, equivalente a 1.500 millones de dólares⁽³⁾. La controversia en este tema ha estado centrada en la interpretación de la naturaleza de la crisis y acerca de cómo hacerle frente. Para los Estados Unidos ésta se deriva de los problemas de funcionamiento de la organización mientras que para los No Alineados se origina fundamentalmente en el no pago total y oportuno de las cuotas por parte de algunos grandes contribuyentes, y en el uso político del pago como instrumento de presión.

Los NOAL y el G-77 han tenido que salirle al paso a las más variadas formas a través de las cuales Washington usa el tema como arma de presión a su favor. Ha condicionado sus pagos a la supresión de 1.000 cargos en el sistema de Naciones Unidas y a la reducción del presupuesto anual. Ha tratado de atar sus desembolsos a la modificación de la escala de cuotas buscando que tanto en las operaciones de paz como en el presupuesto ordinario el tope máximo se baje del 32 al 25%. Colombia a nombre de los NOAL ha pedido institucionalizar la escala existente así como seguir diferenciando el sistema de prorrateo del presupuesto ordinario y de las operaciones de paz⁽⁴⁾.

Ante diferencias importantes Washington argumenta que, de no aprobarse su punto de vista, se le estaría mostrando al Congreso de su país que la ONU es enemiga de los Estados Unidos, lo que impediría la autorización del pago de sus deudas. Pero además, a todo tema en el que no está de acuerdo, le opone una objeción económica. Así lo hizo, por ejemplo, a propósito de la convocatoria de la IV sesión de la Asamblea sobre el desarme, de la cumbre sobre drogas y

⁽³⁾ *Le point sur la crise financière de l'ONU*, Departamento de Información de Naciones Unidas, DPI/1815/rev. 6, octubre de 1996.

⁽⁴⁾ Hay dos sistemas de cálculo de las contribuciones de cada país que se liquidan cada tres años. El ordinario se fija en función de su participación en la economía mundial en los últimos 7 años, su deuda externa y los ingresos/per cápita. La tasa máxima de cobro es del 25% -aunque a Estados Unidos le correspondería pagar el 31%- y la mínima -a la que se bajan los países menos desarrollados- es del 0,001%. La cuota de Colombia en 1995 fue del 0,11% y bajó para 1996 y 1997 al 0,10%. Para las operaciones de paz existe otra metodología que se aplica según se pertenezca a uno de los cuatro grupos de países y el tope es del 32%. El A, lo conforman los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad los cuales le agregan a su cuota las reducciones que se les hacen a los grupos C y D en cuanto son quienes proponen y deciden las operaciones. El B, está formado por los demás países desarrollados los cuales mantienen la cuota que les corresponde. El C pertenecen 97 países en vías de desarrollo a los que se les reduce el 80% de su cuota. En el D están los países menos desarrollados a los que se les reduce el 90%. Colombia está en el grupo C, para 1995 le correspondió el 0,026% y para 1996 el 0,021%.

luego con motivo de la sesión especial a la que se redujo esta iniciativa colombiana. Y durante el 51 período de la Asamblea la delegación estadounidense trató de agregarle a todas las resoluciones la condición de "... si existen recursos", lo que si bien exige una estricta planificación también puede paralizar iniciativas multilaterales. El G-77 se opuso a introducir tal condición, y Colombia, como presidente de los NOAL, insistió en que todos los países deberían hacer esfuerzos financieros adicionales o establecer prioridades, pues la proliferación de propuestas sin sustento económico ahogan las que son indispensables para consolidar el manejo multilateral de temas claves o dejan la selección al criterio y a las presiones que reciba luego la Secretaría General.

El nuevo protagonismo de los NOAL en esta comisión en los períodos 50 y 51 de la Asamblea de la ONU ha reforzado al G-77, estimulado la unidad del mundo en desarrollo y contrarrestado algunas propuestas que debilitaban el sistema de las Naciones Unidas. En 1996, la acción coordinada por Colombia logró, además, impedir la supresión de algunos programas a mediano plazo como los de desarme, descolonización o derecho al desarrollo e hizo posible el consenso en tres de los cuatro temas financieros centrales.

A diferencia de la anterior, la comisión sexta, aunque ha manejado temas muy álgidos en los que se expresa el intento de las grandes potencias (los Estados Unidos en particular) de evitar la creación de órganos multilaterales en el manejo de asuntos planetarios, no ha sido escenario de una presencia sustantiva de los NOAL. Esto se debe, tal vez, a que son temas jurídico/políticos cuya definición toma decenas de años y a la ausencia de acuerdo en el movimiento sobre ellos.

Uno de esos temas álgidos en los dos períodos de la Asamblea en que Colombia ha ejercido la presidencia de los NOAL es el del código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. La comisión tendría que empezar por definir cuáles son estos crímenes -se han mencionado: agresión, intervención, dominación extranjera, genocidio, terrorismo, derechos humanos, estupefacientes y medio ambiente. Tendría también que establecer la diferencia entre delitos y crímenes, y determinar la responsabilidad de los Estados.

El otro asunto álgido se refiere a la creación de una corte penal internacional y a la determinación de si se la restringe al genocidio, los crímenes de guerra y contra la humanidad, o si se amplía su jurisdicción a la agresión, el terrorismo y las drogas. A esto último se han opuesto los Estados Unidos que prefieren que sean sus propias leyes y tribunales los que juzguen incluso extraterritorialmente estos delitos.

Del plenario de la Asamblea de 1996 vale la pena destacar un debate y una resolución (A/51/L.64) en los cuales los NOAL y Colombia desempeñaron un papel central y crearon un importante antecedente. Malasia, que ejercía la presidencia de la Asamblea, lanzó la idea de un pronunciamiento sobre la desatención del Consejo de Seguridad de las múltiples recomendaciones de la Asamblea de presentar informes sustanciales. Con un trabajo de filigrana, Colombia le dio forma y le abrió espacio a ésta propuesta que alcanzó 111 votos a favor. Los votos en contra se redujeron a 4 de los 5 miembros permanentes del Consejo (Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia), pues China se abstuvo junto con otros 40 países. Los resultados representan un éxito en el marco de Naciones Unidas, ya que era la primera vez que se presentaba una resolución de esa naturaleza y que habitualmente ningún país quiere enemistarse con quienes tienen el poder de veto. Además, los NOAL votaron disciplinadamente y todos los latinoamericanos y caribeños que participaron en la votación lo hicieron a favor de la propuesta sustentada por Colombia.

Mediante esta resolución la Asamblea plantea que los informes que el Consejo le presente no pueden ser un simple catálogo de resoluciones y mensajes. En aras de la transparencia deben ser presentados con tiempo para que los delegados los puedan leer y analizar. Pero sobre todo, deben permitir entender las razones que llevan a una decisión, conocer los objetivos, el desenvolvimiento y los resultados de la respectiva operación así como sus evaluaciones. El contenido de la resolución parecía rutinario pero encerraba un tema central: el necesario control que la Asamblea debe ejercer sobre el Consejo y la urgencia de reequilibrar los dos órganos. Estaba sentando un precedente y algo hacía avanzar el trabajo de los comités dedicados al estudio de la reforma de las Naciones Unidas que están bastante rezagados.

LA INTERVENCION EN ALGUNOS ASUNTOS

CLAVES

El antiguo conflicto en la región africana de Los Grandes Lagos, recientemente recrudecido, logró a finales de 1996 conmover al mundo por la grave situación humanitaria y por el número de desplazados que ha producido. La Organización de Unidad Africana (OUA) ha tratado de seguir de cerca la situación y de mediar, y la UE ha ofrecido su apoyo. El Consejo de Seguridad, por su parte, pidió el 1 de noviembre a todos los Estados de la región respetar la integridad territorial y la soberanía de sus vecinos, permitir el retorno de los desplazados y ayudar a la repatriación libremente consentida o a la instalación de los refugiados. Luego, envió un delegado especial con el fin de establecer los hechos, preparar un plan para desmontar las tensiones e instaurar el cese al fuego, promover la negociación, analizar con las partes interesadas las modalidades de la presencia política de las Naciones Unidas, y organizar una conferencia sobre la paz, la seguridad y el desarrollo en la región. Finalmente, el 15 de noviembre de 1996 apoyándose en la OUA, el Consejo decidió por unanimidad (Resolución No. 1080) crear una fuerza multinacional temporal -hasta el 31 de marzo de 1997- para facilitar la acción de las organizaciones de asistencia humanitaria. Canadá ofreció organizar el comando de dicha fuerza y al comenzar diciembre ya contaba con ofertas de 10.000 hombres de 20 países. El Consejo creó un fondo especial para apoyar la participación de los Estados africanos en dicha fuerza y obtener así legitimidad y eficacia. Autorizó también la preparación de una operación de seguimiento para relevar la fuerza multinacional.

¿Qué han hecho los NOAL en esta crisis que involucra a varios países miembros? Según el embajador Londoño:

A pesar de la magnitud del problema, sus raíces y causas, durante mucho tiempo la comunidad internacional observó impasiblemente las masacres en Ruanda y Burundi. El problema de Los Grandes Lagos fue asumido por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y específicamente por un grupo de Estados directamente afectados en ese conflicto actuando en nombre de la OUA. La situación en Los Grandes Lagos afecta a un número

importante de países No Alineados. El movimiento -en donde Africa tiene un gran peso- ha respaldado la acción de la OUA que es la única que podría realizar alguna mediación y ese ha sido el mínimo común denominador al que se ha llegado. El Consejo de Seguridad decidió el envío de una fuerza que trate de facilitar el retorno de refugiados a territorio de Ruanda y de Burundi. Es una operación de carácter humanitario en la que están participando muchos países No Alineados. Pero es una operación sumamente costosa y además con altísimos riesgos de diferentes características. Uno de los personajes de mayor importancia en el contexto del movimiento, el señor Julius Nyerere, ex presidente de Tanzania, está a la cabeza de un proceso de negociación muy complejo con miras a buscar el restablecimiento de la paz en la región. Afortunadamente el movimiento No Alineado nunca ha pensado en la posibilidad de organizar fuerzas de ningún tipo y con ningún propósito. Es una actitud que choca contra los principios fundamentales.

Otro tema central en la Asamblea de 1996 estuvo relacionado con la escogencia del Secretario General. Le preguntamos a Julio Londoño ¿qué podía hacer y qué hizo al respecto el movimiento de países No Alineados?

La elección del Secretario General se hace por parte de los 15 miembros del Consejo de Seguridad. Se requiere una mayoría de nueve países sin que haya un voto negativo de ninguno de los cinco miembros permanentes del Consejo. De manera tal que los otros 170 países nunca han intervenido ni pueden intervenir en la negociación. En esta coyuntura muy especial los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad han aceptado que en principio el Secretario General fuera africano. No porque esté escrito en ninguna norma de la carta sino porque desde la creación de Naciones Unidas los Secretarios Generales han sido reelegidos para un segundo período y todas y cada una de las regiones han tenido por tanto la posibilidad de estar durante dos períodos en la Secretaría General. Siendo el señor Boutros Ghali nacional de un país africano, al no ser reelegido, Africa sería el único

continente que habría tenido un Secretario General por un solo período. Es por esa razón que se ha aceptado que haya un africano en este próximo período.

El movimiento No Alineado tomó la posición de respaldar el criterio del grupo africano en el sentido de que fuera el señor Boutros u otro africano el Secretario General de Naciones Unidas. A eso se limita la posibilidad de gestión del movimiento, posición además en la cual coinciden todos los países incluyendo, como ya lo hemos señalado, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Finalmente debe tenerse en cuenta que en el momento de la elección del Secretario General, dentro del Consejo de Seguridad hay cuatro miembros del movimiento No Alineado que en este aspecto no actúan de manera alguna como grupo sino individualmente como Estados. Pero lo que debe destacarse es que Boutros Ghali obtuvo el voto de todos los miembros del Consejo menos de uno, los Estados Unidos de América. El gobierno norteamericano por boca del propio presidente de los Estados Unidos, de los más altos dignatarios del Congreso, de los ex candidatos presidenciales había reiterado la decisión inmodificable de vetar al Señor Boutros aún con el riesgo de enfrentar a los más importantes aliados militares y políticos de los Estados Unidos como son Gran Bretaña y Francia.

En efecto, desde mediados de junio, Boutros Boutros Ghali había manifestado su deseo de ocupar un segundo período como Secretario General de la ONU y cambiar por tanto la posición que había manifestado cuando al asumir su función se había comprometido informalmente a ejercerlo sólo por cinco años. Aunque inicialmente los Estados Unidos habían sugerido que se le podría conceder un año más, terminaron endureciendo su posición, tal vez por razones electorales y aduciendo que Boutros no había acelerado la reforma de la ONU. Tras la reelección de Clinton, el Consejo de Seguridad asumió el tema y el veto de Washington sacó del juego a Boutros, a pesar de haber obtenido a su favor los 14 votos restantes. El Secretario no retiró enseguida su candidatura pues el abanico africano se demoraba en abrirse a pesar de las presiones y filtraciones "made in USA". Egipto mantuvo el apoyo formal a Boutros pero no hizo

de su reelección un tema de tensión con los Estados Unidos ni estaba dispuesto a someterse a un nuevo veto, ya que el mismo Boutros no es popular en Egipto por haber sido parte de los acuerdos de Camp Davis. Tampoco en los NOAL había acuerdo sobre la reelección, lo que llevó a Boutros a quejarse de la falta de apoyo.

Finalizando la Asamblea, Boutros suspendió su candidatura luego de que la OUA transmitiera los nombres que a ella habían llegado: Kofi Atta Annan, diplomático de Ghana, funcionario por 30 años en las Naciones Unidas -coordinador con la OTAN en la ex Yugoslavia- y últimamente Secretario adjunto para operaciones de paz; Amara Essy, ministro de Relaciones Exteriores de Costa de Marfil y presidente de la Asamblea 49 de la ONU; Ahmedou Ould-Abdallah de Mauritania y quien había sido delegado del Secretario para Africa y luego su representante en Burundí; y, Hamid Algabid, ex primer ministro de Níger y por entonces secretario de la Conferencia Islámica.

En las votaciones informales -las que se realizan para abrirle paso a una decisión-, Francia quiso sentar un precedente votando a favor de Essy y vetando inicialmente a Annan, candidato de Estados Unidos y el Reino Unido. El 13 de diciembre, se supo cuál veto era más fuerte, y el Consejo "recomendó por unanimidad" nombrar a Kofi Annan, lo que hizo la Asamblea tres días después.

REPERCUSIONES PARA COLOMBIA DE LA PRESIDENCIA DE LOS NOAL

Detengámonos brevemente a mirar las consecuencias del esfuerzo realizado por la misión de Colombia para el país y los frutos que éste ha podido recoger. Empecemos por verlo desde la repercusión que pueda tener la acción multilateral en el campo bilateral de las relaciones con Washington. Le preguntamos a Julio Londoño: la presidencia de los No Alineados ¿ayuda o dificulta la relación con los Estados Unidos?

Objetivamente la presidencia del movimiento No Alineado constituye un elemento fundamental dentro del contexto de las relaciones con los Estados Unidos. La gran tragedia colombiana en política internacional sería la de ser ignorados en un momento en que estamos enfrentando tan duros retos en el ámbito interno. Naturalmente que no siempre

podemos coincidir con los Estados Unidos. Si todos los intereses de Colombia fueran iguales a los de los Estados Unidos seríamos otro país como los Estados Unidos. En Naciones Unidas se aprecia diariamente que el hecho de identificarnos en ciertos aspectos con los Estados Unidos nos coloca en contraposición frente a más de 180 países y en ese caso sí seríamos ante la comunidad internacional unos verdaderos parias. Un voto en determinado sentido no coloca a los Estados Unidos en esa condición a pesar de que sea un voto solitario pero si colocaría a Colombia en esa condición. Hay que destacar además que en muchas oportunidades la presidencia del movimiento ha logrado la concertación de posiciones dentro de los No Alineados frente a temas determinantes y de gran importancia en el ámbito mundial y paradójicamente esa acción ha facilitado -repito, en no pocas oportunidades- la concertación de posiciones no solamente con los mismos Estados Unidos sino con otros países industrializados.

Agreguemos un elemento a tener en cuenta en el examen de las repercusiones de la presidencia de los NOAL en la relación bilateral con la superpotencia hemisférica. A veces parecería como que -quizás por la agudización de la crisis con Washington- Bogotá no percibe la importancia de la gestión de Colombia en el ámbito de las Naciones Unidas y tiende a subordinar la acción multilateral a la relación con Estados Unidos. Esta actitud ha llegado a tal punto que muchas votaciones en la Asamblea, así sean rutinarias, se han convertido en ocasión para que el embajador norteamericano en Bogotá ejerza presiones directas o indirectas ante el gobierno colombiano con el fin de que se incline ante sus posiciones, así éstas sean estruendosamente minoritarias. A veces a esas presiones les hacen eco los medios de comunicación que en ocasiones toman sin beneficio de inventario las filtraciones de informaciones parciales de dicha embajada y resultan distorsionando la presentación y análisis del necesario comportamiento autónomo en los espacios multilaterales.

Le preguntamos al embajador sobre la repercusión de la crisis nacional en el ejercicio de la presidencia de los NOAL, y así nos respondió:

Es evidente que el movimiento No Alineado ha estado apoyando en todo momento a Colombia dentro de las dificultades que ha

debido afrontar en los últimos años no solamente frente a la descertificación por parte de los Estados Unidos sino también en la acción en todos y cada uno de los aspectos fundamentales en el ámbito multilateral. No obstante las dificultades que Colombia afronta, y justamente porque la gestión dentro de la presidencia del movimiento se ha mantenido, diariamente en diversos ámbitos de Naciones Unidas sólo se oyen palabras de reconocimiento, de elogio y de consideración. Cualquiera puede evidenciarlo.

Hay que tener en cuenta, además, que uno de los elementos fundamentales que enmarcan la política del movimiento es el de evitar a toda costa entrometerse en temas específicos muchos de los cuales se encuentran dentro del ámbito exclusivamente nacional. Los Estados son muy celosos en esto. Pero también lo son en rechazar las intervenciones indebidas de otros Estados en asuntos internos de sus miembros.

En efecto, los NOAL le han dado un respiro a la diplomacia presidencial colombiana. El comunicado emitido por el movimiento inmediatamente después de que los Estados Unidos le suspendiera la visa a Samper tuvo tal impacto que al parecer llevó a suavizar la medida contra el mandatario colombiano. De hecho no se le equiparó al status que le han dado a Fidel Castro, ni se circunscribió su movilización al ámbito de las Naciones Unidas. Además, los viajes que Samper realizó en 1996 -en mayo, a Francia, para reunirse con Chirac por entonces presidente del G-7, en octubre a Nueva York para participar en la celebración de los 35 años de los NOAL y en la Asamblea de la ONU, y luego a China, Corea e Indonesia- fueron hechos en calidad de presidente del movimiento más que en su condición de mandatario colombiano.

El movimiento le ha ayudado a Colombia a contrarrestar, en cierta medida, el aislamiento internacional. Su buena gestión podría abrirle, además, nuevas puertas en el futuro. Con todo, el país no ha podido aprovechar las numerosas oportunidades que su condición de presidente de los NOAL le ha brindado. Así, por ejemplo, a pesar de tener todo a su favor, Colombia no presentó en 1996 su candidatura a las elecciones para los organismos de mayor importancia en las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia y la Comisión de Derecho

Internacional⁽⁵⁾. Esto se ha debido, tal vez, al temor a tener que enfrentarse con los Estados Unidos, a la ausencia de una política exterior coherente y de una Cancillería debidamente preparada para aplicarla. A ello se suma la falta de interés y comprensión del tema por parte de los forjadores de opinión y hasta de sectores importantes del mismo Estado.

Por eso le preguntamos al embajador Londoño: ¿cómo se hubiera podido convertir la presidencia de los No Alineados en un proyecto nacional que comprometiera al conjunto del Estado y a diversos sectores sociales?

Desafortunadamente debe señalarse que pretender comprometer diferentes estamentos

nacionales en una causa de esta naturaleza hubiera sido una tarea de romanos. Está todavía muy lejano el momento en que pudiera lograrse. Especialmente en épocas como las actuales en que todo gira alrededor del interés hacia un solo Estado. Pero además porque nuestro país no ha tenido una vocación internacional demasiado profunda. Tradicionalmente nuestros intereses han estado restringidos y enmarcados a asuntos inmediatistas y muchas veces hemos estado circunscritos a la relación con uno o dos Estados y con dos o tres vecinos. Ha sido una visión un tanto parroquial que difiere mucho de la de otros países de las mismas características de Colombia que por diferentes razones han tenido otra dinámica, otra mentalidad.

⁽⁵⁾ Analizo esa incapacidad para aprovechar las oportunidades que le han abierto los NOAL, en Socorro Ramírez "Estrechos márgenes a pesar de grandes espacios. Política exterior colombiana en 1996", en Luis Alberto Restrepo, *Síntesis 97. Anuario social, político y económico de Colombia*, IEPRI, Bogotá, 1997.

