

Colombia, el NOAL y la política mundial. Opciones, dilemas y perspectivas

Juan Gabriel Tokatlian

Juan Gabriel Tokatlian: Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales- IEPRI, de la Universidad Nacional, Santafé de Bogotá.

La presidencia colombiana del Movimiento de Países no Alineados se produce en un contexto de profundas transformaciones y contra-dicciones globales y de grandes necesidades y deficiencias internas. Siendo consecuencia de una política exterior coherente a lo largo de varias presidencias, los desafíos hacia el interior implican también las debilidades externas de una política exterior autónoma. Para el NOAL los próximos años son decisivos si se quiere preservar los principios ya admitidos en las relaciones interestatales.

En el contexto de la XI Cumbre del Movimiento de Países no Alineados (NOAL) en Cartagena, en octubre de 1995, el logro de la presidencia del Movimiento para Colombia durante 1995-98 por parte del gobierno de César Gaviria (1990-1994), se ubicaba tanto en el marco de las orientaciones y prioridades que habían definido la política exterior colombiana en los últimos tres lustros, como en el contexto de las necesidades, obstáculos y debilidades de una nación periférica afectada por profundas contradicciones y mutaciones continentales y globales.

Desde la administración de Carlos Lleras (1966-1970) en adelante, con mayor énfasis en el gobierno de Alfonso López (1970-1974) y especialmente durante el mandato de Belisario Betancur(1982-1986), Colombia persiguió una mayor autonomía exterior, una creciente diversificación político-económica y un comportamiento externo más visible y activo¹. Con esa herencia, a partir de la gestión del presidente Virgilio Barco (1986-1990) se consolidó una relativa reestructuración de la conducta internacional del país con un perfil más asertivo y

¹ Sobre la política internacional contemporánea de Colombia v., entre otros. Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian: Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?, Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes, Bogotá, 1988.

dinámico². Ello entonces le permitió a Gavina proyectarse con más solidez en el ámbito global.

Ahora bien, un fino hilo conductor recorrió la política externa colombiana reciente: el acento en el multilateralismo y la acción concertada como un medio para incrementar la capacidad negociadora del país, como un mecanismo para reducir la dependencia, como un instrumento para evitar el aislamiento, y como una vía para contrarrestar las críticas de sectores dirigentes internos fuertemente ideologizados al calor de la Guerra Fría.

En esa dirección, ha sido una característica de la conducta internacional colombiana durante los 80 y los 90, la búsqueda y aplicación de estrategias preventivas para mitigar la asimetría y atenuar la vulnerabilidad del país. Ello con el propósito de evitar efectos negativos para Colombia como producto del accionar de otros actores, aunque sin provocar, de manera indefectible, un quiebre absoluto de los lazos con contrapartes poderosas, como Estados Unidos³.

Lo anterior implicó adoptar medidas tendientes tanto a neutralizar el riesgo de una mayor subordinación respecto a un sólo agente externo, como a eludir el probable escalamiento de crisis cercanas y subregionales que incidieran desfavorablemente sobre los intereses nacionales. En ese orden de ideas, resultó importante desplegar una política exterior activa, flexible y heterodoxa.

Esto se entiende mejor si a los elementos mencionados de aspiración, diseño y práctica en la política exterior colombiana, se le agregan aspectos de tipo estructural que han condicionado el perfil y el comportamiento del país. En efecto, desde mediados de la década de los 70, en general, y con más fuerza durante los 80, se hizo explícito y notorio el vínculo entre la realidad interna y el entorno internacional. Mientras la compleja agenda de los asuntos prioritarios en lo nacional tuvo una influencia manifiesta (y hasta determinante en algunos casos) en el planteamiento y la ejecución de la política exterior del país, variables externas y actores estatales y no gubernamentales en el plano mundial y regional fueron incidiendo de modo creciente en la formulación y concreción de la política doméstica⁴. Así, resultaba clara una suerte de «internacionalización» de las

² Sobre la política exterior de Virgilio Barco, v. J.G. Tokatlian: «La política exterior del gobierno del Presidente Virgilio Barco: En busca de la autonomía perdida» en Malcolm Deas y Carlos Ossa (coords.): El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social, 1986-1990, FEDESARROLLO/Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994.

³ Sobre estrategias preventivas en el frente externo, v. Ole Elgstrom: «Active Foreign Policy as a Preventive Strategy against Dependence» en Otmar Holl (ed.): Small States in Europe and Dependence, Wilhelm Braumuller, Viena, 1983.

⁴ Así, por ejemplo, el tópico de las drogas incidía decisivamente en las relaciones externas de Colombia, al tiempo que la problemática internacional de los narcóticos y su tratamiento interno condicionaban de manera dramática las posibilidades de paz y de reforma política. Los altos niveles de violencia nacional repercutían en la imagen, la proyección y las iniciativas regionales y globales del gobierno, y comprometían a varios agentes externos, tanto para su exacerbación como para su probable resolución. La cercanía del país a Centroamérica estimulaba la necesidad de una suerte de

cuestiones internas que afectó de modo indudable los alcances y límites de la política exterior de Colombia.

Paralelamente, y a pesar de que los últimos gobiernos pretendieron afianzar una especie de «diplomacia económica» pujante dirigida a intensificar y diversificar la inserción comercial, financiera y tecnológica del país, lo que predominó fue la urgencia de multiplicar una «diplomacia política». En breve, sobresalió la «politización» de los asuntos internacionales⁵. La agenda externa del país -definida en gran medida sin el control de Colombia- se concentró en temas como las drogas ilícitas; los derechos humanos; la fragilidad democrática latinoamericana; la violencia guerrillera y la posibilidad de negociación pacífica; la gobernabilidad centroamericana y caribeña; y la transición sociopolítica en Cuba, entre muchas otras. Cada uno de esos tópicos influyó sobre la estabilidad institucional del país, o sobre la seguridad nacional de Colombia o sobre ambas. De allí que la «internacionalización» de las cuestiones internas y la «politización» de los asuntos internacionales se entrecruzaron para incidir tanto sobre la probabilidad de diversificar las relaciones externas, como sobre las posibilidades de incrementar de modo potencial una relativa autonomía nacional y de eludir de manera parcial una dependencia exterior inexorable.

Bajo ese marco de referencia, el presidente López vinculó a Colombia con el NOAL bajo el carácter de país observador. Años más tarde, en 1983, el presidente Betancur incorporó formalmente el país al NOAL. Esa decisión se sumó al activismo multilateral del mandatario conservador quien, asimismo, impulsó el Grupo de Contadora en torno a la crítica inestabilidad centroamericana y estimuló el Consenso de Cartagena sobre el tema de la deuda externa latinoamericana. Más adelante, el presidente Barco preservó una actuación vigorosa en el NOAL (lo cual le ayudó a Colombia a acceder al Consejo de Seguridad de la ONU durante 1989-1990), auspició el Grupo de Río, promovió el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México) y participó en el Grupo de Cairns (en defensa de los bienes agrícolas durante la última ronda GATT). A su vez, el presidente Gaviria

estrategia de «contención» pacífica y no intervencionista, para evitar el recrudecimiento de la inestabilidad en el área que pudiera generar un ingrediente adicional de violencia a un escenario doméstico agudamente polarizado. Las relaciones con los vecinos inmediatos y el tipo de orientación hacia éstos en razón de la multiplicidad de tópicos que ocupan las diversas agendas bilaterales (medidas macroeconómicas, tráfico de drogas, armas y precursores químicos, migraciones, movilización de grupos insurgentes entre territorios, cuestiones limítrofes inconclusas, entre muchos otros temas) producían un notable impacto fronterizo y nacional en lo político, social, económico y militar. Sobre la «internacionalización» de las cuestiones internas, v. J.G. Tokatlian: «Política exterior de Colombia en 1988: preservación de los márgenes de autonomía» en Heraldo Muñoz (comp.): Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, 1988-1989: a la espera de una nueva etapa. Editorial Nueva Sociedad / PROSPEL, Caracas, 1989.

⁵ En tomo a la «politización» de los asuntos internacionales ibíd.

-moviéndose tanto a la derecha como a la izquierda- logró personalmente la secretaría de la OEA y la presidencia para el país de los NOAL⁶.

Todo lo anterior produjo ciertos dividendos políticos sin costos económicos elocuentes. El despliegue multilateral del país no afectó la aprobación del *Andean Trade Preference Act* por parte de Washington, ni el otorgamiento de las preferencias arancelarias europeas como consecuencia del compromiso antinarcóticos de Colombia, ni la llegada de capitales ingleses para la industria petrolera, ni la aceptación colombiana al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, ni el acceso al crédito de la banca internacional.

Colombia, en aquellos foros, se caracterizó por la moderación y por la búsqueda de consenso, sin protagonismos estériles ni posturas unilaterales; todo lo cual le generó apoyo y reconocimiento. Por ello, lo más probable es que la presidencia colombiana de los NOAL reafirme esas pautas: equilibrio sin extremismos y concertación intra-grupal para maximizar espacios de transacción ante actores más poderosos y con metas que no son naturalmente idénticas a las del país.

En el caso colombiano no sólo son varias las necesidades comerciales, diplomáticas y científicas, sino también muchas las vulnerabilidades externas e internas. De los distintos temas que componen la agenda mundial, en la mayoría de ellos Colombia es un referente problemático para otras naciones. Excepto en el tópico del medio ambiente, en el cual descansa hacia el futuro el mayor atributo de poder del país debido a su vasta y rica biodiversidad, y en el de los recursos energéticos, que pueden ser utilizados como palanca negociadora, en el resto del temario vigente Colombia enfrenta enormes dificultades. Drogas ilegales, derechos humanos, pobreza e inequidad, paz y seguridad, criminalidad transnacional y corrupción, entre otros, son cuestiones en las que el país presenta graves deficiencias y serias debilidades. Si Colombia desea convencer al Norte de que muchos de esos asuntos se superan de modo conjunto, a nivel multinacional y con aportes internacionales, y que otros exigen un tratamiento firme y autónomo, entonces va a requerir bastante del Sur para esa labor. Por eso, los NOAL son altamente funcionales a los intereses nacionales, siempre y cuando paralelamente se busque resolver esas problemáticas en lo interno y no camuflarlas afuera. Si esto último sucede, más que un actor relativamente relevante, Colombia se podría convertir en un paria mundial aunque presida el Movimiento No Alineado.

⁶ Sabré la evolución de la política de Colombia hacia el Movimiento de Países No Alineados v. en particular, Alfonso Botero Miranda: *Colombia ¿No alineada? De la confrontación a la cooperación: La nueva tendencia en los no alineados, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1995;* y AAVV: *La política exterior de Colombia y el movimiento de países no alineados, Ministerio de Relaciones Exteriores/FESCOL, Santafé de Bogotá, 1995.*

Guerra Fría y no alineamiento

La Guerra Fría finalizó a comienzos de esta década. Y con ello se agotó un modelo de comportamiento no alineado tradicional. Así entonces, el desafío de la presidencia colombiana del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) consiste en adaptar y actualizar este foro de naciones periféricas. En breve, sobresale la necesidad estratégica de preservar el no alineamiento, pero poniéndolo al día y proyectándolo con un nuevo horizonte.

De manera sintética, es posible afirmar que, al menos tres elementos básicos caracterizaron los nueve lustros que, desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, identificaron la competencia entre EEUU y la URSS.

Por un lado, independiente del tamaño, ubicación y recursos de cada país, todas las naciones eran fundamentales por su valor e impacto respecto al conflicto bipolar. La naturaleza integral de este enfrentamiento hizo posible que una isla como Granada -de 340 km²- con la nuez moscada como principal producto de exportación— fuera un referente crucial de la disputa Este-Oeste y hubiese sido invadida en 1983 por EEUU⁷. Sin embargo, a muy pocos interesa hoy el futuro ideológico de este país. Las nuevas realidades geoeconómicas están transformando los tradicionales postulados geopolíticos.

Por otro lado, cada superpotencia garantizaba su área de influencia mediante un conjunto de compromisos diplomáticos, económicos y militares suficientemente sólidos; los cuales generaban cierta seguridad y suficiente predecibilidad en los lazos entre un país y su respectivo hegemon, así como determinadas obligaciones y notorias restricciones en la conducta de las naciones periféricas. Los bandos eran nítidos y las fronteras certeras. Cuando, por ejemplo, Afganistán cambió de bloque en 1979, EEUU y la URSS hicieron evidente para Kabul el sistema de castigos y recompensas que eso implicaba. Hoy predomina una perspectiva mundial capitalista con variaciones relativamente divergentes, pero no antagonicas, de modelos socioeconómicos y político-culturales. Ya no hay, necesariamente, ni alianzas garantizadas ni condicionamientos inmovilizantes; lo cual genera y refuerza, paradójicamente, una mayor incertidumbre y volatilidad en el comportamiento de la política exterior de los Estados.

Finalmente, era evidente una alta inestabilidad Este-Oeste y una alta confrontación Norte-Sur. El espectro de una guerra nuclear entre los principales antagonistas generaba la sensación y el peligro de un holocausto devastador. La realidad de intervenciones, invasiones, conflictos de baja intensidad, operaciones quirúrgicas,

⁷ Sobre la naturaleza integral de la disputa Este-Oeste v. Luis Maira: «América Latina en el sistema internacional de los años noventa» en Francisco Leal Buitrago y J .G. Tokatlian (comps.): Orden mundial y seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina, Tercer Mundo Editores/SID (Capítulo Colombia)/IEPRI, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994.

maniobras militares encubiertas, disputas irregulares prolongadas, entre otras, se manifestaban en la periferia con diversos grados de participación de los países centrales en general y de las grandes superpotencias en particular⁸. En la actualidad, se ha reducido el nivel de inestabilidad nuclear, pero no la potencialidad de disputas en el corazón del mismo Norte como lo muestra el caso de Bosnia, al tiempo que persiste un elevado grado de confrontación que se dirime en la periferia, como lo evidenciaron los ejemplos de Irak y Somalia. En todo caso, la posguerra fría está demostrando no ser ni el inicio ni el tránsito hacia una suerte de paz perpetua kantiana.

Ahora bien, en el contexto histórico de la Guerra Fría, el Movimiento No Alineado tradicional poseía varios rasgos identificatorios:

- 1) el no-alineamiento era un fin, una suerte de objetivo a seguir ante la existencia de dos grandes potencias, para ejercer una política exterior más holgada y diversificada;
- 2) tenía como uno de sus propósitos claves validar la autoimagen externa de un país a través de la afirmación de la identidad, la soberanía y el prestigio nacionales;
- 3) era una fuente adicional de legitimación doméstica para los gobiernos que se vinculaban al NOAL;
- 4) pretendía establecer un esquema de colaboración económica intra-Sur que permitiera superar la dependencia financiera, la asimetría comercial y el rezago tecnológico de los miembros del Movimiento;
- 5) se sustentaba en una estrategia defensiva frente al Norte, evitando que éste recortara su potencial autonomía externa e incidiera políticamente a nivel interno;
- 6) se robustecía mediante una valoración cuantitativa del Movimiento, es decir, se pensaba que la mayor membresía brindaba más recursos de influencia al acumularse, bajo un mismo foro, los atributos de poder individuales de los países;
- 7) se expresaba primordialmente a través de Naciones Unidas y contemplaba la posibilidad de aumentar la incidencia del Tercer Mundo mediante votaciones mayoritarias del Sur en el ámbito de la Asamblea General;
- 8) representaba un modo de presión sobre el mundo desarrollado;
- 9) fue un espacio de concurrencia de los Estados únicamente; y
- 10) se caracterizó por un perfil contestatario producto del difícil y crítico entorno mundial y del espíritu de distanciamiento del Movimiento respecto a las superpotencias.

Posguerra fría y neo no-alineamiento

Al cambiar la esencia de la Guerra Fría, el no alineamiento mantiene su vigencia y validez, las cuales se corroboran al evaluar tres aproximaciones distintas acerca de las relaciones internacionales contemporáneas. Por un lado, al considerar las

⁸ Respecto a la inestabilidad Este-Oeste y la confrontación Norte-Sur, v. AAVV: «La seguridad y la defensa en América Latina. Los años noventa: retos y perspectivas» en Documentos Ocasionales C.E.I. No 23, 11-12/1991.

perspectivas que colocan el acento en el «orden», se observa un consenso en torno al hecho de que fenómenos como el desmoronamiento de la URSS, el ocaso del comunismo en Europa oriental, y la unificación de Alemania, entre varios otros, indican claramente el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, ello no significa la cristalización sencilla ni inmediata de un nuevo orden internacional equitativo, justo y simétrico. Así, la finalización de la disputa Este-Oeste no parece ser sinónimo de equilibrio y estabilidad: puede incluso multiplicarse el desorden, tanto en el centro como en la periferia, en el gradual movimiento hacia formas de orden más duraderas⁹. Más aún, resulta evidente la ausencia de reglas consensuales y definitivas en tomo al reordenamiento posguerra fría. De algún modo, al producirse momentos cruciales en las relaciones internacionales de este siglo, se manifestaban acuerdos e instituciones que pretendían regular, implícitamente, los vínculos inter-estatales y el presunto orden deseado. Por ejemplo, luego de la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles y la Liga de las Naciones -ambos de influencia europea- intentaron fijar las «reglas de juego» del entorno global. Después de la Segunda Guerra Mundial, los compromisos de Yalta y Postdam y las Naciones Unidas -ambos de cuño soviético-estadounidense- también buscaron establecer las «reglas de juego» del esquema mundial. Culminada la Guerra Fría, no se han gestado nuevos pactos ni instituciones. En síntesis, en un contexto oscilante e incierto, en esta oportunidad los países menos desarrollados pueden, eventualmente a través de un Movimiento No Alineado propositivo, incidir por primera vez en la discusión, elaboración y aplicación de las «reglas de juego» en la posguerra fría.

Por otro lado, al enfatizar la cuestión del «liderazgo», se ha analizado particularmente el caso de EEUU. Varios analistas señalan que el colapso de la URSS, la inconclusa Unión Europea, el muy contenido poderío japonés y el escaso potencial directriz chino, se conjugan con la vitalidad material y la voluntad política estadounidenses que la convierten en la cabeza indiscutida del entorno internacional. Los más optimistas auguran un mundo unipolar centrado en Washington¹⁰. No obstante, la notoria multi-polaridad económica y tecnológica, el

⁹ Cada vez parece más pertinente y acertada la noción de centriphery -centriferia— que utiliza Patrick L. Baker para describir lo que parece caracterizar a las distintas sociedades en el sistema global; las cuales combinan en su seno elementos del centro y de la periferia. Para él, ^Insofar as the center creates the periphery, part of the center is in the periphery, and vice versa... Centering involves both access to and use of the resources and the know-how and the ideological justification for this ... Peripheralization is a counter phenomenon. It involves a loss of control, a diminution or denial of access, of resources and know-how and an ideological schema justifying subservience to and devaluation by the center» (P.L. Baker: «Chaos, Order, and Sociological Theory» en *Sociological Inquiry* 63/2, primavera 1993.p. 136.

¹⁰ Sobre el exagerado optimismo de la visión unipolar de las relaciones internacionales posguerra fría, v. Christopher Layne: «The Unipolar Illusion: Why Great Powers will Rise», en Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller (eds.): *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, M.I.T. Press, Cambridge, 1995.

arsenal nuclear ruso vigente y la ascendente capacidad militar tanto japonesa como china, sumadas a las inocultables dificultades domésticas y externas de EEUU, operan en contravía de aquel escenario omnipoderoso en favor de Washington. Parece prudente entonces no confundir voluntad con capacidad, vocación con oportunidad, deseo con potencialidad y opciones externas con realidades internas. La diferencia y la distancia entre lo que EEUU quiere y puede, entre lo que necesita y hace, podrían ser mayores a lo que se especula y exalta como monopolio irrestricto estadounidense en el concierto mundial. El creciente unilateralismo en el comportamiento de Washington -la actuación motivada sólo por los deseos propios y con base en necesidades individuales y con el propósito de máxima autorrealización- es más un signo de arrogancia y torpeza que de liderazgo firme y fecundo¹¹. En ese sentido el NOAL puede, mediante un despliegue pro-activo y la conformación de coaliciones con socios industrializados, «rodear» con propuestas e iniciativas serias y realistas al mundo desarrollado en general y a EEUU en particular

Por último, y desde un ángulo que intenta identificar el «sistema» global, se busca explicar los ciclos históricos más prolongados, para así comprender las eventuales modificaciones hegemónicas. En consecuencia, se analizan los elementos materiales e ideológicos, internos y externos, de persuasión y coerción, que hacen a la hegemonía. Resulta evidente la ausencia de un bloque antihegemónico al capitalismo existente; lo cual permite la preservación de un consenso básico entre los actores más poderosos. Sin embargo, la inexistencia de una oposición organizada, coherente y eficaz no implica que se hayan establecido las alternativas concretas y perdurables de gobernabilidad global para aunar los diversos intereses en conflicto y así superar las dificultades político económicas presentes en el sistema¹². Ahora bien, dado que históricamente la competencia por la hegemonía se ha dirimido, en última instancia a través de la fuerza y la violencia-por ejemplo, grandes confrontaciones armadas- es fundamental la presencia asertiva de un Movimiento No Alineado que promueva la paz, el no uso de la agresión militar y la no utilización de la coerción bélica, como modo de manejar el cambio eventual de hegemonía.

¹¹ Más que una secular vertiente aislacionista que ha vuelto a renacer en EEUU, Susan Strange observa en la actualidad la presencia ascendente de una «tendencia natural (aunque destructiva) unilafrcalista en el sistema político estadounidense»; la cual incide significativamente en la conducta internacional de Washington, con matices diferentes de profundidad y vehemencia entre republicanos y demócratas; v. S. Strange: «The Detective State» en *Daedalus* 124/ 2, primavera 1995. p. 71.

¹² Sobre este tema v. en particular. James N. Rosenau y Emst-Otto Czempiel (eds.): *Governance without Govern-ment: Order and Change in Worid Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

En consecuencia, en un contexto global transitorio más que fundacional, tendría más sentido hablar de un eventual neo no-alineamiento en un escenario posguerra fría, posindustrial y posmoderno, visto y vivido como legítimo y creíble para los miembros del Movimiento y por sus diversos interlocutores¹³. Las notas definitorias de éste podrían ser:

1) El neo no-alineamiento debería ser concebido como un medio, como un instrumento adicional al repertorio de los disponibles para que una nación incremente su capacidad externa de maniobra. Este mecanismo diplomático, junto a otros, tendría que propiciar y elevar el bienestar material de cada miembro. Un elemento básico es mejorar la inserción comercial de los países periféricos y evitar el uso político y discriminatorio del recurso económico por parte de las naciones centrales.

2) Orientarse con un criterio internacional reformista. Las soberanías individuales de los países miembros son endeble, las identidades propias se resquebrajan si se pretende el aislamiento y el prestigio nacional se erosiona si se produce una disociación entre el discurso externo y el comportamiento interno. Si el Movimiento no asume debatir la nueva agenda mundial de carácter conceptual que gira alrededor de nociones como intervención humanitaria, ingerencia colectiva y acción conjunta, entonces, seguramente, le impondrán el temario y las decisiones sobre esas cuestiones. América Latina por ejemplo, tuvo un largo historial, entre finales del siglo pasado y comienzos de este, de aportes jurídicos fundamentales al derecho internacional. Las doctrinas Estrada y Drago fueron dos ejemplos elocuentes. Hoy la región debería contribuir al establecimiento de los contenidos, alcances y límites del nuevo derecho internacional en gestación y no sólo denunciar las prácticas cada vez más reiteradas de transformación fáctica -por las vías de la política de poder- de principios como el de no intervención¹⁴.

3) Buscar una mayor credibilidad externa. La comunidad internacional, en general, espera un liderazgo responsable y serio del Movimiento que facilite la resolución de dificultades globales de modo más simétrico y efectivo que durante la Guerra Fría y que evite enfrentamientos estériles sobre cuestiones menores y no estratégicas. Sería torpe e inútil desgastar al Movimiento en cuestiones tácticas y de valor retórico.

4) Procurar un espacio de concertación entre las partes; concertación que significa que varios gobiernos actúan de modo grupal, a nivel diplomático, con fines políticos, entre sí y frente a actores individuales y colectivos. Por lo tanto, el acento

¹³ Este argumento se desarrolla en J.G. Tokatlian: «Colombia y el neo no alineamiento» en AAVV: Colombia en la presidencia de los no alineados, FESCOL, Santafé de Bogotá, 1995.

¹⁴ Sobre los temas de la soberanía y la intervención v., en particular. Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.): *Beyond Westphalia ? State Sovereignty and International Intervention*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

del entendimiento intra-Sur se colocaría en los compromisos culturales y científicos, los intercambios humanísticos y artísticos y los acuerdos educativos y técnicos. Al tiempo que se exagera la xenofobia y el chauvinismo en el Norte, el Sur puede dar ejemplo de apertura y pluralismo; lo cual elevaría la estatura simbólica del Movimiento.

5) Estimular una estrategia prepositiva. Además de interesarse por las acciones y medidas del Norte frente al Sur, el Movimiento debería mirarse hacia adentro. Se podrían establecer mecanismos prácticos y acatables, tanto de generación de confianza, como de resolución de conflictos entre los países miembros. Los viejos conflictos regionales y de baja intensidad y las nuevas disputas etno-territoriales y religioso-culturales que involucran a naciones periféricas, siguen siendo resueltas, únicamente, por los mismos países industrializados. La experiencia latinoamericana en el caso de Contadora y el ejemplo de Centroamérica podría servir, entre otras experiencias, para construir aquellos mecanismos.

6) Fortalecerse cualitativamente. La sumatoria grupal de recursos productivos y demográficos individuales no garantiza ni la salvaguarda de los derechos humanos, ni una política social justa, ni un modelo ecológicamente sustentable. Ahora bien, la unanimidad sobre las virtudes de un desarrollo asentado en los derechos humanos, en una política social amplia y en una economía ambientalmente sana y sólida, no es suficiente. El Movimiento necesita un horizonte ético que le permita alejar temporalmente de su seno a gobiernos que violan de manera sistemática los derechos humanos, cometen genocidios e impulsan desastres ambientales, entre otros. El caso del Grupo de Río en América Latina, que separó temporalmente a Panamá de su estructura, fue una experiencia menos traumática de lo que inicialmente se pensó y más productiva de lo que se especuló. El aporte regional en este plano podría aprovecharse.

7) Continuar operando de manera privilegiada en Naciones Unidas, pero dirigiendo mayor energía a acceder al proceso de toma de decisiones; en especial en el Consejo de Seguridad. Independiente de los cambios que actualmente se debaten sobre la membresía de esa instancia nodal de la ONU y de la reforma financiera de ésta, resulta prioritario asegurar transparencia, equilibrio e información en lo concerniente a las discusiones y determinaciones del Consejo de Seguridad.

8) Servir de palanca de negociación. Reconociendo la combinación de conflicto y cooperación en la política mundial, resulta importante que el Movimiento asuma un papel transaccional más que denunciante y un rol componedor más que confrontacional. Negociar implica una actitud inconforme, un comportamiento dinámico y una conducta activa. La denuncia por la denuncia misma conlleva conformismo y pasividad a largo plazo.

9) Trascender lo estatal e incorporar la voz no gubernamental. Con base en la agenda prioritaria del Movimiento, se podría garantizar la presencia de organizaciones no gubernamentales (ONGs) vinculadas al temario esencial del grupo, mediante su participación como observadores en las sesiones plenarias. El Movimiento debe rendir cuentas a las sociedades que representa y la presencia de ONGs ayudaría a ese proceso.

10) Definir un perfil moderador en su accionar. Así, podría conjugar un estilo que busque ser puente, encuentro o intersección entre el Norte y el Sur. En esa dirección, se trataría de precisar hasta qué punto y cómo es posible compatibilizar valores e intereses entre el centro y la periferia.

En esa dirección, la presidencia de Colombia del Movimiento No Alineado, debería aggiornarlo de modo efectivo y eficaz. Ello podría efectuarse, en particular, con el concurso de los miembros latinoamericanos y caribeños de esta agrupación¹⁵. El Movimiento cuenta con 13 miembros de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Venezuela, Honduras, Panamá, Surinam, Belice, Chile, Guatemala y Perú), y 7 del Caribe insular (Bahamas, Santa Lucía, Barbados, Cuba, Granada, Jamaica y Trinidad y Tobago). Configurar un aporte latinoamericano y caribeño para el NOAL a modo de sello identificador no significa estimular el regionalismo o quebrar la estructura de bloque del Movimiento. Es simplemente coadyuvar a la adaptación y actualización del mayor foro de países periféricos.

La Cumbre de Cartagena

A Cartagena llegaron 35 jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros del NOAL; es decir, la asistencia fue intermedia si se considera que a la Cumbre de Belgrado asistieron 54 mandatarios y a la Cumbre de Yakarta concurren 26. Dada la situación interna colombiana derivada de los casos judiciales iniciados debido a la presencia de aportes del narcotráfico en las campañas políticas de 1994 -en especial, a la del presidente Ernesto Samper- y las tensas relaciones colombo-estadounidenses durante 1995 en torno al tema de las drogas ilícitas y la

¹⁵ El deseo de actualización por parte de Colombia se percibe en las palabras del canciller Pardo respecto al futuro del NOAL: «La transformación del Movimiento de Países No Alineados es el mejor camino para adecuar a los países en desarrollo como un bloque a las exigencias del mundo actual. No podemos permitir que el tren de la historia pase de largo frente a nosotros. Tenemos la capacidad para intervenir activamente en la definición de una nueva historia en beneficio de nuestra gente»; v. R. Pardo García-Peña: «Intervención del Canciller de Colombia doctor Rodrigo Pardo durante la 49 asamblea de la O.N.U., ante el Movimiento de Países No Alineados» en Ministerio de Relaciones Exteriores: Documentos de política exterior colombiana, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1995, p. 127.

narcocriminalidad organizada, la llegada de un número tan importante de jefes de Estado y de Gobierno fue entendida como un éxito por la administración liberal.

A su vez, la ausencia de una cuantía relevante de mandatarios latinoamericanos y caribeños -sólo asistieron 7 (Bolivia, Colombia, Cuba, Guyana, Jamaica, Nicaragua y Panamá) de los 20- evidenció la dificultad de concitar interés en la región respecto al mandato colombiano del Movimiento y augura la continuidad de un bajo perfil de América Latina y el Caribe en los NOAL durante los próximos tres años¹⁶.

En términos de pronunciamientos, el cónclave produjo dos textos principales. Uno de ellos tuvo las características típicas de los documentos del Movimiento, al contener 413 puntos básicos que resumen los planteos político-económicos de cada uno de los países y que se presentan en toda cumbre satisfaciendo los intereses individuales de las respectivas naciones. El otro fue el denominado «Llamamiento desde Colombia» (LC); quizás la declaración más relevante aprobado por el NOAL en años recientes.

El LC es una pieza central que reafirma una nueva concepción estratégica del Movimiento en la posguerra fría y significa el mandato más ambicioso otorgado a un país que preside el grupo¹⁷. En efecto, conviene resaltar algunos aspectos concretos de este pronunciamiento.

a) Preservando y ahondando el viraje conceptual iniciado en la X Cumbre de Yakarta en 1992, se afirma por parte de los NOAL «una renovada mentalidad favorable al cambio de la confrontación por la cooperación». Por ello, el «Movimiento busca promover sus objetivos a través del diálogo sobre la base del beneficio y el interés mutuos, la interdependencia genuina y la responsabilidad compartida».

b) Se señala una serie de objetivos cuyo eje fundamental es el logro del cambio gradual, operativo y simétrico, tanto en lo político-diplomático como en lo económico-social, con el concurso de los países más industrializados. En ese sentido, se destaca el propósito de promover «la reestructuración, revitalización y democratización de las Naciones Unidas sobre la base de los principios contenidos en su Carta, al igual que la reestructuración del sistema financiero internacional, incluidas las instituciones de Bretton Woods, sobre la base de la igualdad soberana de los Estados».

c) Se indican tres compromisos que permiten una evaluación específica y no retórica del comportamiento del NOAL. El LC precisa de manera muy destacada que los países del Movimiento se abstendrán «de recurrir al uso o amenaza del uso

¹⁶ Un excelente balance del encuentro de Cartagena se puede consultar en Socorro Ramírez: «Bajando de las cumbres: aproximación a la XI cumbre de los no alineados» en *Análisis Político* No 26, 9-12/1995.

¹⁷ v. «Llamamiento desde Colombia», Cartagena, 10/ 1995, mimeo.

de la fuerza en contra de cualquier Estado» al tiempo que recurrirán al «derecho internacional para dirimir pacíficamente toda controversia»; procederán a «reducir el gasto militar con el propósito de dedicar tales recursos al desarrollo económico y social»; e impulsarán la erradicación del «analfabetismo y la pobreza». Así entonces, correspondería hacer un seguimiento de la conducta específica interna y externa de los países en torno a estos asuntos. En el caso de Colombia, por ejemplo, ¿se continuará enarbolando una política exterior tradicional del país en favor de la solución pacífica de las disputas ahora con más énfasis? ¿Bogotá reducirá en los próximos tres años el abultado gasto militar y elevará la inversión social? ¿De qué modo Colombia estimulará políticas nacionales para superar el analfabetismo y la pobreza? ¿Qué indicadores servirán para evidenciar el cumplimiento o no de estos compromisos?

d) El LC subraya, de modo realista, cuatro prioridades que, a manera de solicitud expresa «al Presidente de Colombia, Ernesto Samper, en su calidad de Presidente de nuestro Movimiento» -algo novedoso pues en anteriores documentos similares no se explicitaba el nombre del mandatario del país que preside temporalmente el grupo- señalaba: «transmitir a los Jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los Siete ... las posiciones e inquietudes» de los NOAL; «adelantar las acciones indispensables para promover... la cooperación Sur-Sur»; «formular las recomendaciones apropiadas con el objeto de revisar el funcionamiento, procedimientos y acciones del Movimiento»; y «adelantar el estudio e implementación de acciones ... con miras al mejoramiento efectivo de la condición social de nuestros pueblos». En breve, el mandato recibido por el gobierno colombiano es bastante inusual en la historia del Movimiento: interlocución ante las países centrales, promoción de la colaboración concreta entre países periféricos, replanteo total de las reglas de juego del NOAL y prácticamente proponer un nuevo modelo alternativo al neoliberalismo imperante.

e) En términos de respaldo notorio a Colombia, el LC explícita el apoyo del Movimiento a «la iniciativa de Colombia y de otros países en desarrollo, de convocar dentro del marco de las Naciones Unidas una conferencia mundial sobre el problema de las drogas ilícitas». Se apela, entonces, a la búsqueda de un amplio debate sobre este asunto con el objeto de evaluar la deteriorada situación global derivada del fenómeno de las drogas ilegales¹⁸.

¹⁸ En el contexto general de Naciones Unidas, la alocución del presidente Clinton, en octubre de 1995 durante el acto celebratorio del 50 Aniversario de la ONU, puso de manifiesto la concepción unilateral, más que multilateral, de Washington frente al asunto de las drogas psicoactivas. En este caso, se ha dado a entender que se debe ceder soberanía por parte de las naciones periféricas, o aceptar los dictados de una eventual acción individual (estadounidense) o conjunta (ad hoc\ de países amigos de EEUU) en materia de narcóticos. En breve, menos concertación a partir de posiciones autónomas que resultan presuntamente disfuncionales para resolver el problema de las drogas según los intereses estadounidenses y más imposición a partir de posturas aquiescentes a las

A modo de conclusión

La presidencia colombiana de los NOAL se produce en un contexto de profundas transformaciones y contradicciones globales y de grandes necesidades y deficiencias internas. Algunos elementos importantes de cambio internacional pueden resumirse así:

1) En este período adquiere mayor dinámica el paulatino pero persistente tránsito de un sistema global Estado-céntrico a lo que Rosenau ha llamado un «mundo multi-céntrico», siendo el aspecto más relevante el que el Estado-nación deja de ser el actor exclusivo dentro de las relaciones mundiales¹⁹. La multiplicidad de actores no gubernamentales, de agentes transnacionales y de entidades supraestatales es cada vez mayor y ello va desbordando la centralidad de los Estados nacionales y el *locus* tradicional del Estado como fuente y referente único de autoridad en el sistema internacional. En forma paralela, genera un novedoso y complejo entramado de vínculos, lazos e interconexiones que enriquecen la ascendente interdependencia entre sociedades pero debilitan la supremacía absoluta y clásica del Estado moderno. Ante el desbordamiento de ciertos problemas identificados como esenciales en la agenda mundial -migraciones, drogas ilegales, medio ambiente, no proliferación nuclear, etc.— los gobiernos de los países centrales le demandan más capacidad de alcance y control a las administraciones de las naciones. Sin embargo, esto se entrecruza con la tendencia a reducir el papel del Estado particularmente en la esfera económica. Esta dualidad frente al Estado -visto como obsoleto o absoluto— incide (y continuará incidiendo cada vez más) en

tesis de Washington en esta materia. Por ello, entre otras, Clinton propuso una declaración mundial -no una cumbre- sobre «crimen internacional y seguridad ciudadana» en el entendido de que el fenómeno de las drogas ilícitas es uno que liga la criminalidad transnacional, el terrorismo y diversas manifestaciones de violencia y que debe abordarse con más represión permanente y acciones colectivas firmes. Asimismo, informó que le ha solicitado a su Departamento de Justicia -y no a la ONU- que le brinde los argumentos jurídicos pertinentes para emprender y justificar -en el marco específico de la ley estadounidense y no del derecho internacional- medidas de fuerza «para responder a la actividad criminal organizada». Por último, anunció una orden ejecutiva unilateral para atacar la base material del denominado cartel de Cali debido a la amenaza «desusada y extraordinaria» a la «seguridad nacional, la política exterior y la economía» estadounidenses generada por los narcotraficantes «con base en Colombia». Todo lo cual, insinúa la apertura definitiva de una ventana de manejo duro y extra-territorial del tema de las drogas ilegales, a pesar de los silencios llamativos de la comunidad internacional, del centro y de la periferia. En consecuencia, ¿va a realizarse la mencionada cumbre mundial sobre drogas ilegales en los próximos dos años?; ¿el NOAL apoyará su realización efectiva?; ¿el Movimiento depositará en Colombia la coordinación de las perspectivas nacionales del Tercer Mundo en esta materia?; ¿se ampliará o reducirá el margen de acción autónoma del país en este frente en cuanto a Estados Unidos gracias al activo o pasivo tratamiento de los NOAL en este terreno?; ¿quedará sola o no Bogotá frente a Washington en el tratamiento menos asimétrico y más equilibrado de este asunto? Sobre este tema v. J.G. Tokatlian: «Drogas: ¿del diálogo hipotético al monólogo improductivo?» en *Análisis Político*, cit.

¹⁹ V. James N. Rosenau: *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

las políticas individuales y colectivas para manejar y resolver problemas de naturaleza compleja y de alcance global.

2) Durante la transición todavía poseen una igual significancia las denominadas nuevas relaciones internacionales de mercado y las tradicionales relaciones de competencia político-militar. La política y la fuerza pueden ser, en esta etapa, todavía tan importantes como el comercio y las finanzas al momento de definir las ecuaciones de poder; más aún cuando aquellas nuevas relaciones son altamente competitivas y provocan roces y contradicciones tales que los cálculos militares no han desaparecido en términos de incidencia y valoración. Por ende, el escenario que se dibuja para finales de los 90 es altamente confuso y contradictorio. Los espacios geoeconómicos serán tan cruciales como los geopolíticos. Los asuntos de la economía y la tecnología serán fundamentales sin entrar aún a desplazar en trascendencia a los de la guerra y la paz. En este sentido, parece muy arriesgado sostener que estamos *ad portas* de una suerte de paz perpetua kantiana en la cual la política armoniza, finalmente, con la moral identificándose con «la ética y benevolencia universal»²⁰. Aquí se presenta, de hecho, una paradoja: la agenda temática se internacionaliza, las dificultades se globalizan, pero en los tratamientos de los nuevos asuntos mundiales — drogas psicoactivas, medio ambiente, migraciones, entre otros— siguen primando visiones y actitudes parroquiales y locales, excepto cuando se busca legitimar el uso de la fuerza para enfrentar un problema determinado.

3) Durante este fin de siglo ganan en preponderancia los nuevos temas de la agenda global: medio ambiente, drogas psicoactivas, migraciones, derechos humanos, corrupción, entre otros, con un desplazamiento/ocultamiento de tópicos como la deuda externa, la pobreza, o la equidad, entre muchos. Ahora bien, esta novedad temática no parece conllevar necesariamente a un tratamiento de dichos asuntos en forma más equitativa y menos asimétrica. Ello implica que se producirán fricciones crecientes en términos del establecimiento, aplicación y cumplimiento de las «reglas de juego» para manejar dichas cuestiones. Como consecuencia, más que alternativas relativamente consensuales se podrían generar tensiones adicionales en la aproximación a varios tópicos del temario mundial, lo cual operará en desmedro de soluciones graduales y equilibradas frente a ese fenómeno.

4) En la perspectiva de los debates diplomáticos más importantes, los 90 parecen poner en evidencia el replanteo de dos fundamentos claves y clásicos de las relaciones internacionales entendidas como vinculaciones inter-estatales. Por un lado, el movimiento a favor de la noción de soberanía limitada y difusa en

²⁰ Emmanuel Kant: Lo bello y lo sublime / La paz perpetua, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946, p. 46.

reemplazo del principio de soberanía ilimitada y absoluta de los Estados y por el otro, la transformación del principio de no intervención en el criterio de intervención «justificada» o de injerencia «calificada». Esto, sin duda, influye sobre los enfoques predominantes en torno a los nuevos tópicos de la agenda internacional. Más aún, su incidencia trasciende un tema específico y tiene impacto en las relaciones entre Estados. Todo lo cual posiblemente exacerbe aún más las dificultades entre los países centrales y los periféricos.

A partir de esta caracterización es posible discernir aspectos específicos vinculados a la presidencia colombiana de los NOAL. Como señalamos, el LC afirma que en el Movimiento existe «una renovada mentalidad favorable» ala cooperación, al tiempo que asevera que el NOAL busca «promover sus objetivos» mediante el diálogo. Asimismo, se indicó que el grupo continuará «promoviendo la reestructuración, revitalización y democratización de las Naciones Unidas». En síntesis, se plantea de manera ambiciosa y asertiva el desplegar una diplomacia activa y pro-positiva en favor de contribuir al establecimiento de nuevas «reglas de juego» en el ámbito multilateral desde una posición de colaboración más que de conflicto.

Concomitantemente, el LC destaca que «el Movimiento No Alineado continuará luchando a toda costa por la paz, la independencia, la igualdad soberana de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos, que algunos ahora pretenden desbordar». Además, dice que el Movimiento actuará «concertadamente contra nuevas tendencias intervencionistas». Agrega, por último, que los NOAL promoverán la aplicación y respeto de los principios y «de las normas de derecho internacional, en particular los atinentes a la soberanía, la independencia y la integridad territorial». Ahora bien, ¿Colombia optará por impulsar o respaldar una actitud reactiva y defensiva del Movimiento frente a los cambios jurídicos que se avecinan en el campo del derecho internacional?, ¿el país encabezará o estimulará nuevas tesis al respecto, preservando la cooperación para ello o escogiendo la confrontación?, ¿qué tanto gravitará Bogotá en los próximos tres años en las transformaciones que ya se están operando en cuanto a las nociones de soberanía y no intervención?, ¿qué respaldo interno posee el gobierno para reivindicar internacionalmente sus tesis al respecto?, ¿quiénes están generando internamente planteos en esa dirección?, ¿se mantendrá la tradicional diplomacia sigilosa y hermética para manejar estos complejos temas conceptuales?, ¿quiénes son los potenciales aliados en el Norte de las posiciones de Colombia y los NOAL en este frente?, ¿proyecta la administración alguna estrategia para tratar este cuestión espionosa o se manifestará la improvisación en éste campo por el siguiente trienio?

En resumen, la presidencia de Colombia del NOAL entre 1995 y 1998, abre interesantes oportunidades para la política exterior multilateral del país y se

produce en un contexto de reafirmación de la vigencia del Movimiento para los países miembros. Sin embargo, los interrogantes sobre la capacidad de liderazgo combiano de este foro en medio de un escenario interno fluctuante y contradictorio y las dudas sobre la capacidad de modernización del Movimiento en medio de un escenario internacional cambiante e intrincado, despiertan inquietudes. Un meticuloso seguimiento de Colombia y el NOAL mostrará hasta qué punto la potencial innovación con inestabilidad relativa es posible en política mundial en las cercanías de un desafiante siglo xxi.