



39
em
paper
policy

Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

SANDRA BORDA* Y CARLOS CASTILLO**

- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es considerado la instancia más importante de dicha organización internacional debido al carácter vinculante y obligatorio de sus resoluciones. Desde su creación, sus decisiones han sido tanto determinantes como polémicas.
- Para entender las estrategias de inserción de Colombia en el sistema internacional es imprescindible analizar su actuación en el Consejo. Dos de los objetivos principales del país durante el periodo 2011-2012 en esa instancia son replantear la intervención en Haití y consolidar su liderazgo y representatividad del bloque regional suramericano.
- Para dar respuesta a la pregunta sobre el desempeño de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 2011, se revisa la trayectoria del país durante sus seis periodos en el Consejo y se analizan los debates sobre los casos más emblemáticos que éste ha tratado durante el año: la cuestión de las misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas y la discusión sobre la congruencia entre cooperación internacional, desarrollo y seguridad; el desempeño de la ONU en la crisis haitiana; la resolución que aprobó la zona de exclusión aérea en Libia; las perspectivas de resolución del conflicto palestino-israelí; el conflicto armado y la separación de Sudan del Sur; y la piratería en las costas de Somalia.
- A partir de allí se revisa la posición de Colombia en estos temas y se identifican las tendencias generales en la argumentación de la delegación del país en las sesiones del Consejo.

Introducción

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es considerado la instancia más importante de dicha organización internacional debido al carácter vinculante y obligatorio de sus resoluciones. Desde su creación y el establecimiento de su mandato —salvaguardar la paz y la estabilidad internacional—, las decisiones adoptadas por el Consejo han sido tanto determinantes como polémicas. Su estructura, esquema de membresía, agenda, decisiones y eficacia han sido cuestionados constantemente.

Para entender las estrategias de inserción de Colombia en el sistema internacional es imprescindible analizar la actuación del país en este Consejo. La reciente elección de Colombia como uno de los miembros no permanentes deja abierta la pregunta sobre cuáles son las prioridades y posiciones del país frente a la coyuntura internacional en materia de seguridad. Dos de los objetivos principales del país durante el periodo 2011-2012 en el Consejo de Seguridad son apropiarse y replantear el tema de la intervención en Haití, y consolidar su liderazgo y representatividad del bloque regional suramericano. Estas prioridades han llevado al gobierno colombiano a generar acuerdos y desacuerdos con los miembros permanentes, así como con su homólogo suramericano en el Consejo. Para entender estas dinámicas de asociación y dar respuesta a la pregunta sobre el desempeño y posiciones de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 2011, se hará una revisión de la trayectoria del país durante sus pasados seis periodos en el Consejo. Después se hará un análisis puntual de las deliberaciones y debates en torno a los casos más emblemáticos que han llegado al Consejo durante 2011. Se iniciará el análisis con la cuestión de las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas

(ONU), debate que surge a partir de la discusión sobre la congruencia entre cooperación internacional, desarrollo y seguridad; luego se evaluará el desempeño de la ONU en la crisis haitiana, la histórica resolución que aprobó la zona de exclusión aérea en Libia, las perspectivas de resolución del conflicto palestino-israelí, el conflicto armado y la separación de Sudan del Sur, y por último, la piratería en las costas de Somalia. Tras revisar la posición de Colombia en estos temas específicos, se identificarán las tendencias generales en la argumentación y participación de la delegación del país en las sesiones del Consejo.

Antecedentes y contexto internacional

La séptima nominación de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad tiene lugar en una coyuntura internacional caracterizada por un viraje sustancial de la política exterior de Estados Unidos debido al parcial declive del poder internacional de este país, la latente amenaza del terrorismo y el crimen organizado internacional y, la ola reformista y democratizadora que atraviesa al mundo árabe, cuya materialización ha reafirmado los principios del estado de derecho y los derechos humanos.

La proliferación de conflictos armados internos, las redes de crimen organizado, el subdesarrollo y las pugnas políticas por el acceso a recursos energéticos se han constituido en potencializadores de la inestabilidad internacional y han renovado debates fundamentales en el seno de la ONU. La pertinencia y la efectividad del mandato de las misiones de mantenimiento de paz, la protección de los derechos humanos, las estrategias de construcción de paz y de estado, el papel de la comunidad internacional en los países en situación de post conflicto y la rela-

ción entre desarrollo y seguridad, son los dilemas que enmarcan los retos presentes y futuros del Consejo de Seguridad.

En materia de la participación de Colombia en esta instancia, es preciso decir que durante su primera nominación, en enero de 1947, el país participó activamente en la Comisión Especial para la disputa fronteriza entre India y Pakistán, y también en los debates sobre Egipto, Indonesia, los Balcanes y Palestina. Tras abstenerse de votar la resolución que dividió el territorio palestino a la vez que creó el estado de Israel, Colombia empezó a aclarar la que sería su posición frente a esta problemática de particular relevancia y vigencia hasta el día de hoy. Otro aspecto interesante fue su oposición al derecho de voto durante la Conferencia de San Francisco que dio vida a la ONU. En esa ocasión el gobierno colombiano insistió en el profundo carácter antidemocrático de este mecanismo y en que terminaría por entorpecer y estancar el proceso de deliberación dentro del Consejo de Seguridad.

El país ocupó de nuevo un puesto en el Consejo de Seguridad en dos ocasiones durante los años cincuenta (1953 – 1954 y 1957 – 1958). Durante este periodo, la agenda del Consejo estuvo copada por las problemáticas de Corea, Guatemala, Marruecos y la nacionalización del Canal de Suez. Si bien Colombia no alcanzó a estar presente en las deliberaciones relacionadas con la disputa por el paralelo 38¹, sí apoyó la iniciativa estadounidense y fue el único país latinoamericano en enviar tropas de apoyo a Corea del Sur. En cuanto al conflicto derivado de las aspiraciones nacionalistas de Egipto sobre el control del canal de Suez, Colombia adoptó una posición a favor de la libre navegación de los canales internacionales. Este incidente le mostró al mundo la conjunción de intereses económicos y estratégicos latentes en el Medio Orien-

te, al tiempo que perfiló el escenario de las futuras confrontaciones fronterizas entre Israel y sus vecinos árabes en las décadas siguientes.

Durante su cuarto periodo en el Consejo de Seguridad, además de tratar los casos de Namibia, Rhodesia del Sur, Chipre, el conflicto árabe-israelí y las reformas al Estatuto Constitutivo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), Colombia participó en el debate sobre las regulaciones a la proliferación de armamento nuclear. En particular, el gobierno colombiano copatrrocinó la resolución que prohíbe la utilización de armamento nuclear en el lecho marino.

En 1989 Colombia ingresó por quinta vez al Consejo, esta vez en calidad de representante del Movimiento de Países No Alineados. Fue la primera vez que la responsabilidad de representar un bloque diplomático de estas dimensiones recayó en el país. Durante este periodo el Consejo de Seguridad revisó los asuntos relacionados con los territorios ocupados, la invasión de Panamá, las transiciones centroamericanas, la amenaza del narcotráfico a la seguridad internacional, la crisis de los aviones libios y la guerra del Golfo Pérsico. Colombia votó a favor de condenar el derribo de los aviones libios por parte de Estados Unidos, desestimando el argumento estadounidense de estar actuando en justa defensa y mostrándose consistente con los principios establecidos por el bloque de los No Alineados y con su apego tradicional e histórico al derecho internacional. De igual manera condenó la ocupación ilegal de Kuwait por parte de Iraq y apoyó el embargo económico. A pesar de votar a favor de la resolución que autorizó el despliegue de una fuerza multilateral, expresó su inconformidad con los apartados del texto que a su juicio no aclaraban con absoluta certeza los límites de dicha operación. Durante todo el proce-

so de deliberación, Colombia promovió la utilización de las organizaciones regionales (la Liga Árabe) como instancias expeditas de mediación.

Durante la penúltima participación de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2001 - 2002) el tema del terrorismo internacional se volvió predominante en la agenda de la organización luego de los atentados del 11 de septiembre y la subsecuente invasión de Estados Unidos a Afganistán. En la resolución 1368 (2001), aprobada por unanimidad, el Consejo condenó inequívocamente los actos de terrorismo y los definió como una de las más grandes amenazas a la seguridad internacional del siglo XXI. La crisis humanitaria en Afganistán, el subdesarrollo e inestabilidad política en África y la continuación de la violencia en el Medio Oriente también fueron temas discutidos en el Consejo durante este periodo. Las deliberaciones en las que la delegación colombiana participó más activamente fueron dos: la primera consistió en mantener su actitud crítica frente a las acciones violatorias del derecho internacional en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania por parte de Israel. Simultáneamente, se sumó a la aprobación por unanimidad de la resolución 1378 (2001), en la que el Consejo manifestó que Naciones Unidas debía desempeñar una función central en el apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano durante el periodo de transición, en particular en las zonas del país más vulnerables tras la invasión estadounidense, en las que las precariedades socioeconómicas se constituyeron en un caldo de cultivo para el terrorismo internacional.

Colombia en el Consejo de Seguridad durante 2011

Votaciones y casos 2011

En lo que va corrido de 2011, el Consejo de Seguridad ha sometido a votación de sus miembros 31 resoluciones, de las cuales 28 fueron aprobadas por unanimidad; sólo una fue vetada por Estados Unidos en su calidad de miembro permanente.

Las resoluciones que fueron aprobadas por unanimidad trataron asuntos relacionados con Costa de Marfil, Medio Oriente, Timor del Este, Libia, Liberia, Somalia, Afganistán, Chipre, Iraq, Sudán, Somalia y Sierra Leona. Otros temas sobre los que hubo consenso entre los miembros del Consejo fueron la no proliferación de armas de destrucción masiva, las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales y el terrorismo como factor de inseguridad internacional.

Los casos en los que hubo abstenciones fueron la resolución de no proliferación de armas (Líbano) y la que da vía libre a la intervención en Libia (Brasil, China, Alemania, India y Rusia). La única ocasión en la que el veto se utilizó fue el voto en contra de Estados Unidos a la resolución sobre las cuestiones relativas a Oriente Medio, incluyendo la pregunta sobre Palestina.

Si bien el registro de votaciones es útil para hacerse una idea general de la agenda del Consejo durante lo que va corrido de 2011, es necesario sumar al análisis la revisión de los procesos de deliberación que llevaron a la definición de dicha agenda. Para ello es preciso ahondar en los temas más relevantes de la coyuntura actual internacional, de tal forma que sea posible desentrañar el proceso que llevó al establecimiento

de ciertas situaciones como cuestiones prioritarias para el mandato del Consejo de Seguridad de mantener la seguridad y la estabilidad política internacional.

Por lo tanto, se han escogido cinco casos concretos teniendo en cuenta su relevancia para la dinámica internacional, su trayectoria histórica, el potencial de convertirse en casos ejemplares o la polémica que generan. A la luz de estos casos se comparará la posición colombiana con la de algunos de los miembros permanentes más relevantes y con la de Brasil, el otro miembro no permanente latinoamericano. Se privilegiarán las posiciones de Estados Unidos y de China por ser las dos potencias cuyos intereses pragmáticos e ideológicos suelen estar constantemente enfrentados. También se tendrán en cuenta las posiciones de la Federación Rusa por ser el más acérrimo opositor del proyecto de resolución para intervenir en Libia, que es quizás la acción más controvertida y de mayor impacto del Consejo de Seguridad en 2011.

Primero se analizarán las posiciones en materia del mandato del Consejo y luego se revisarán los siguientes casos: el papel de la ONU en Haití, la intervención en Libia, el conflicto palestino-israelí, la división de Sudán del Sur y la piratería en Somalia.

Debate sobre el mandato de las misiones de mantenimiento de paz: cooperación, intervención y seguridad.

En los últimos años uno de los debates centrales en el Consejo de Seguridad, que se ha exacerbado durante 2011, es el relacionado con el replanteamiento del mandato de las misiones de mantenimiento de paz de la ONU. Desde los conflictos más profundos y enraizados

en el escenario internacional (como el palestino-israelí), hasta las movilizaciones sociales más recientes (como las que desestabilizaron los regímenes autocráticos del norte de África, con el caso libio como pináculo de dicho fenómeno), las fuerzas multilaterales han sido la alternativa más drástica y polémica del menú de opciones del Consejo de Seguridad al momento de garantizar la seguridad, promover la paz y procurar la estabilidad internacional.

A principios de 2011 el debate en cuestión fue llevado ante el Consejo de Seguridad, gracias a la intervención de Peter Wittig, representante permanente de Alemania ante la ONU, en su calidad de Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz².

La intervención de Wittig es el reflejo de la posición de los cinco miembros permanentes sobre el alcance de las misiones de mantenimiento de paz. Wittig discutió los retos específicos a los que se han visto enfrentadas dichas misiones en el terreno y reafirmó la importancia del papel de los gobiernos de los países afectados en el proceso de construcción de paz y la necesidad de limitar, en la medida de lo posible, el mandato de las misiones a actividades de apoyo, veeduría y monitoreo. De esta forma, sugirió Wittig, es posible evitar comprometer la soberanía de los estados o crear ambigüedades en el mandato de estabilización política, condición previa y fundamental para la construcción de instituciones políticas que garanticen la paz social.

La posición de Estados Unidos, punto de referencia clave para entender el desempeño de Colombia en el Consejo, concuerda con dichos planteamientos. Durante su intervención, la delegación estadounidense les recordó a los miembros del Consejo que en las últimas dos

décadas se han aprendido lecciones importantes en el campo de las misiones de mantenimiento de paz y recalcó que todavía queda un largo camino por recorrer para lograr una implementación adecuada de esas lecciones, al enfatizar en lo indispensable que resulta que los gobiernos de los países se apropien y sean los primeros responsables de los procesos de reconstrucción y renovación institucional. Sin embargo, Estados Unidos se comprometió a seguir prestando la asistencia necesaria para que los gobiernos en situaciones de postconflicto puedan establecer e implementar por sí solos las prioridades y las medidas de respuesta correspondientes (Rice, 2011a).

Junto con otros miembros no permanentes, Colombia adoptó una posición mucho más proactiva frente al alcance del mandato de las misiones. Esta postura parte de promover intervenciones más comprometidas con la construcción de instituciones, lo cual pareciera evidenciar el interés por introducir una concepción de la seguridad y la estabilidad más amplia en los mandatos de las misiones de mantenimiento de paz.

La anterior es una cuestión que resulta peculiar en la medida en que Colombia sigue siendo un país que busca la superación de su conflicto armado interno. En otras palabras, esta posición podría estar abriendo una puerta para que el caso colombiano sea considerado eventualmente como un escenario para ser evaluado por el Consejo de Seguridad.

Al manifestar su posición ante el Consejo, la delegación colombiana, encabezada por el embajador Néstor Osorio, reiteró que el simple hecho de enfocar la discusión en las cuestiones relativas a la reconstrucción de la institucionalidad en estos países es prueba suficiente de la importancia de dicha actividad en la gene-

ración de las condiciones necesarias para la paz sostenible (Osorio, 2011b).

Colombia cree firmemente que la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU es indispensable para dar respuesta a las necesidades específicas de los gobiernos en los países en transición. Igualmente, considera que se debe promover, además de la estabilidad política, la recuperación social, la reintegración de los combatientes y la reconstrucción de infraestructura, como parámetros necesarios para lograr los cimientos de un modelo de desarrollo sostenible. Por tal razón Colombia sostiene que la Comisión debe promover consistentemente las actividades de consolidación institucional, ejerciendo constantemente su mandato como entidad asesora ante el Consejo de Seguridad. Si el Sistema de Naciones Unidas pretende ser más efectivo en la resolución de conflictos armados, el Consejo de Seguridad debe considerar más seriamente en sus deliberaciones las herramientas disponibles de prevención de conflictos para encaminar sus acciones, no sólo hacia la resolución de los mismos, sino también para evitar la emergencia y recurrencia de situaciones que constituyan amenazas para la paz. Para Colombia, las experiencias y las lecciones aprendidas en todos los países del mundo deben ser tenidas en cuenta para el diseño de estrategias sólidas de consolidación institucional, de tal manera que se pueda asegurar una fórmula de transición hacia una paz duradera y acorde con las necesidades y circunstancias de cada caso en particular (Osorio, 2011c).

La posición de Colombia, que difiere notablemente de la perspectiva estadounidense, denota una alineación en la postura de los miembros no permanentes en contraposición a los cinco permanentes. De un lado, las cinco potencias enfatizan la responsabilidad primordial de los gobiernos en transición, limitando el man-

dato de las misiones a la asistencia, la cooperación y la estabilización. Del otro, los miembros no permanentes abogan por estrategias de construcción y consolidación del Estado como ejes fundamentales para lograr la paz, el desarrollo y la estabilidad.

Otro asunto relacionado con este debate tiene que ver con el diseño y la ejecución de programas de cooperación internacional frente a las perspectivas de mantenimiento de la seguridad y la estabilidad global. Frente a esto, Colombia ha hecho énfasis en la importancia del multilateralismo, haciendo referencia a lo que, para el embajador Osorio, es una de las cuestiones más relevantes en términos de seguridad: el crimen organizado transnacional. Esa declaración fue hecha por la delegación colombiana luego de la intervención de Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sobre los adelantos en la implementación del Tratado de Lisboa y el papel de los procesos de integración en la promoción de la seguridad, la gobernabilidad y los derechos humanos. Ashton fue quien llevó el debate sobre cooperación y seguridad ante el Consejo.

La delegación colombiana sugirió que la ONU, al igual que la Unión Europea (UE) y otras organizaciones regionales, tienen la responsabilidad y la tarea de concientizar a los países en todos los foros multilaterales pertinentes sobre las consecuencias del crimen organizado transnacional. Adicionalmente, Colombia también enfatizó la importancia de diseñar e implementar medidas de control en las áreas de seguridad civil, aduanera, portuaria y aeroportuaria (Osorio, 2011a).

El énfasis que hace el país en el problema del crimen organizado y su estrategia de vincularlo con el debate sobre la relación entre cooperación internacional

y seguridad, demuestra cuán presente sigue estando el narcotráfico en la política exterior colombiana, tema en el que el país ha sido muy activo en el nivel multilateral.

Otro punto clave en el debate sobre el mandato de las misiones de mantenimiento de paz es el de la relación entre seguridad y desarrollo, aspecto fundamental para entender el también complejo vínculo entre cooperación y estabilidad política. Colombia insiste en que el eje central de la cooperación internacional para el desarrollo debe ser la prevención de situaciones con potencial de tornarse en conflictos políticos de carácter violento. En otras palabras, Colombia se refiere a la cooperación para el desarrollo como un mecanismo efectivo para la prevención de conflictos y la construcción de paz y, en este sentido, privilegia a las organizaciones regionales porque cumplen una función fundamental en el proceso de desarrollo social de los países receptores de ayuda externa, que podrían potencialmente convertirse en desestabilizadores en el nivel internacional (Osorio, 2011b).

En este contexto, Colombia hizo referencia al caso de Haití. Este asunto representó un objetivo fundamental para la política exterior colombiana desde su nominación al Consejo de Seguridad. Como caso sobresaliente de misiones de mantenimiento de paz y estabilización política, la situación de la Minustah (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) fue referenciada en varias oportunidades durante las deliberaciones sobre la relación entre la cooperación por parte de organizaciones regionales, la promoción de la seguridad y la estabilidad política en ciertas regiones del mundo. Colombia, en representación del bloque latinoamericano, adopta como suyo el tema de Haití, muy a pesar de no haber sido partícipe activo en las iniciativas

de intervención o de no tener un pie de fuerza significativo en la Minustah.

La postura de Colombia frente a la intervención en Haití evidencia la brecha existente en la posición de los cinco miembros permanentes frente a los miembros no permanentes del Consejo. Si bien ambos bloques se muestran comprometidos con las intervenciones humanitarias, el tipo de intervención que sobrepasa la estabilización y le otorga un papel central a la cooperación sostenida para el desarrollo económico y la construcción de estado, pareciera ser una posición exclusiva de los miembros no permanentes. Los cinco miembros permanentes, países en donde se concentran la mayor parte de los recursos disponibles para las misiones de mantenimiento de paz, mantienen una actitud más austera y una conciencia más explícita sobre las apuestas, las incertidumbres y los costos políticos que conllevan las intervenciones tan ampliamente definidas. Es crucial resaltar el énfasis que ha puesto Colombia en el uso de mecanismos como la construcción de estado e instituciones por parte de la comunidad internacional en países en donde se precisa llevar a cabo una misión de esta naturaleza.

La ONU en Haití

Colombia ha dejado claro que la situación en Haití es de la más alta prioridad para la región. Igualmente, ha manifestado que considera esencial la promoción de políticas de cooperación encaminadas al desarrollo integral, dada la precariedad y vulnerabilidad en las que se encuentra la población haitiana. Fortalecer las estructuras estatales, la cohesión social y la reconstrucción física son prioridades que van de la mano con la seguridad interna, el bienestar social y el desarrollo económico del país. En palabras del jefe de la delegación colombiana, la inversión en

desarrollo es una inversión en paz y seguridad (Osorio, 2011c).

En el contexto del aniversario del terremoto en la isla, la delegación de Colombia se unió a la preocupación del Secretario General por la necesidad de consolidar un sistema electoral en el país, al tiempo que abogó por transformar la misión de estabilización en Haití en una misión enfocada en el desarrollo de instituciones políticas y económicas. Colombia adoptó una posición propositiva de revaluación del mandato de Minustah, en cuyo desarrollo ha estado poco involucrada. De hecho, el aporte de tropas por parte del país ha sido prácticamente nulo en comparación con sus pares latinoamericanos.

El mandato actual de Minustah incluye reforzar los principios específicos de la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo institucional. Para lograr este objetivo, la consolidación de un sistema electoral, el reforzamiento institucional y el establecimiento de una rama judicial que responda a las necesidades de la población son críticos. Bajo esta interpretación, Colombia apoyó y continúa apoyando cualquier iniciativa que permita a la misión de estabilización seguir implementando proyectos que aseguren un clima de confianza en el país, óptimo para la consecución de los objetivos mencionados (Osorio, 2011a).

El 24 de septiembre de 2010, antes de su ingreso al Consejo de Seguridad, la posición de Colombia fue expresada más explícitamente por el presidente Juan Manuel Santos durante su discurso en la Asamblea General. Santos hizo un llamado para que el Consejo considerara la posibilidad de transformar la Minustah en una verdadera operación para la consolidación de un modelo de desarrollo viable para el país (Santos, 2010; Osorio, 2011b).

Esta posición fue reafirmada por la delegación colombiana en los debates siguientes, en los cuales se recalcó la necesidad de expandir el mandato de la Misión si se quieren logros palpables en Haití. El embajador Osorio sostuvo que Colombia es consciente de que con el mandato actual –de mantener la seguridad, facilitar la creación de un gobierno estable, desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, además de apoyar los servicios de policía y administración de justicia- la Misión tiene grandes vacíos operativos por subsanar. Para Colombia es imprescindible entonces enfocarse en redefinir el alcance de las tareas que el Consejo de Seguridad ha delegado a la Minustah, además de trabajar en conjunto con la OEA y demás organizaciones regionales para lograr la rápida estabilización y reconstrucción de Haití (Osorio, 2011c).

El énfasis de Colombia en la importancia de la cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales –en especial la OEA- va de la mano de los argumentos adelantados hasta el momento por el país en el Consejo de Seguridad: 1) la necesidad de redireccionar la cooperación de las organizaciones regionales como un instrumento de desarrollo diseñado para lograr estabilidad política; y 2) el poder cuestionar y replantear los mandatos de las misiones de mantenimiento de paz, sujeto a la revisión del contexto del país que está siendo intervenido. Nuevamente, Haití es un caso de particular importancia dada la intensidad de su crisis humanitaria.

Para terminar de demostrar la distancia de las posiciones entre miembros permanentes y no permanentes, conviene revisar la posición de China utilizando nuevamente a Haití como ejemplo. A pesar de ser opuesta ideológicamente a Estados Unidos en varios asuntos, en otros tiene una posición paradójicamente cercana a

la de este último. China está a favor de priorizar la ayuda humanitaria de emergencia y del mantenimiento de la estabilidad política en el corto plazo. Como se discutió en la sección anterior, al igual que Estados Unidos, China manifiesta la urgencia de mantener un fuerte compromiso financiero, pero evita comprometerse con un mayor nivel de intervención que implique actividades encaminadas a la construcción de estado en Haití. Es decir, aboga por una estrategia de cooperación por medio de transferencia de recursos, dejando en manos del gobierno y las ONG la ejecución de los programas y políticas en el terreno. Esta posición va en contravía de los planteamientos hechos por Colombia, relacionados con la necesidad de reformular los enfoques cortoplacistas de corte asistencialista.

Para China, la situación actual en Haití es muy seria y de extrema fragilidad. El proceso para consolidar la seguridad, la estabilidad y una paz duradera es difícil e implica retos. Bajo esta interpretación, según China, la ONU y la comunidad internacional deben enfocarse en el corto plazo en apoyar y asistir al gobierno y a la población haitiana en los siguientes tres aspectos: elecciones presidenciales, la reconstrucción de la infraestructura perdida en el terremoto de 2010 y la asistencia de emergencia para atender las epidemias de enfermedades infecciosas entre la población (Wang Min, 2011d).

La posición de los miembros permanentes, ejemplificada por las posturas de Estados Unidos y China, aboga por la continuación de la asistencia. Desde esta perspectiva, más que un cuestionamiento o evaluación de la viabilidad a futuro de las actividades de asistencia e intervención, se ratifica el contenido del mandato de la Minustah.

China insiste en que la Misión en Haití se debe concentrar en ayudar a ese

país a mantener la seguridad y la estabilidad, promover el proceso político institucional y brindar apoyo al proceso de consolidación de las capacidades del gobierno en materia de seguridad y administración de justicia. Igualmente, insta a la ONU para que mejore su evaluación comprensiva de la situación en Haití, optimice la seguridad en el país, el sistema de alertas tempranas y las capacidades de respuesta rápida y oportuna a emergencias (Wang Min, 2011e).

Estos parámetros no van más allá de la seguridad entendida como ausencia de violencia y de la prevención lograda a través de la continua presencia de una fuerza internacional. No se entiende la seguridad como un producto de cambios estructurales tangibles en la sociedad haitiana.

Estados Unidos no dista mucho de esta posición. De acuerdo con esta delegación, la prioridad en Haití debe ser mantener la seguridad y promover la estabilidad. Para lograrlo, se aboga por mantener la Minustah como condición necesaria para la implementación de futuros procesos electorales. Según Estados Unidos, el enfoque de la cooperación internacional debe darse mediante la financiación de la infraestructura institucional necesaria para contener la expansión de enfermedades infecciosas (cólera). Este es un esfuerzo de índole multilateral que el gobierno estadounidense continuará apoyando a través de USAID (la agencia de cooperación de ese país) y sus respectivas contrapartes, ONG y agencias del sistema de Naciones Unidas (Rice, 2011f). La prioridad para Estados Unidos es entonces la solución del problema de salud pública actual (brotes de enfermedades infecciosas).

La fórmula política propuesta por Estados Unidos consiste en mantener un esquema de cooperación con el gobierno in-

teriorino de Haití, junto con una estrategia de alto compromiso financiero. Es decir, la transferencia de recursos al gobierno y a terceras partes encargadas de implementar programas de desarrollo, mientras que la ONU limita su mandato a la estabilización política.

Para Estados Unidos el compromiso adquirido con la recuperación de Haití debe mantenerse. El gobierno estadounidense asegura que el gasto en ayuda, frente a lo prometido tras el terremoto, continuará aumentando (Rice, 2011g). En cuanto a la reconstrucción y la recuperación del país, la delegación de Estados Unidos afirma que la seguridad en Haití no se logrará únicamente mediante fuerzas policiales o militares, y que también es necesario generar trabajo y oportunidades económicas para la población, siendo esta la única recomendación de la delegación estadounidense que toca de manera tangencial una propuesta de modelo de desarrollo que escape al asencialismo. En síntesis, la prospectiva de reconstrucción de Haití, bajo este enfoque, se reduce a la posibilidad de mantener un ambiente seguro y generar empleos. Por esta razón se resalta la promesa de ayuda económica que hicieron varios estados durante la conferencia de países donantes en marzo del 2010. Dicho compromiso financiero, que constituye la opción más realista de ayuda internacional en el mediano y largo plazo para Haití según Estados Unidos, debe ser mantenido por la comunidad internacional; la ayuda prometida debe ser entregada y se debe trabajar en coordinación con el gobierno de transición.

La intervención en Libia

La posición de Colombia a favor de la resolución que dio vida a la zona de exclusión aérea en Libia debe ser abordada desde tres dimensiones específicas: 1) la

necesidad de apoyar las intervenciones humanitarias; 2) la salvedad frente al respeto de la soberanía nacional; y 3) el desfase en la votación con el único estado del bloque regional en el Consejo de Seguridad: Brasil.

La posición de Estados Unidos apunta a evitar una invasión a gran escala y a limitar el apoyo a las tropas rebeldes dada la ventana de oportunidad que significó la movilización social en contra del régimen. Es posible observar entonces, lugares de coincidencia entre esta posición y la colombiana.

La delegación colombiana manifestó haber votado a favor de la resolución 1973 de 2011 debido a que entendió el propósito de dicha resolución como puramente humanitario. En consecuencia, su objetivo final sería lograr las condiciones óptimas para la protección de la población civil de las atrocidades cometidas por un régimen autoritario que ha perdido toda legitimidad. Colombia aclaró después que no votaría a favor del uso indiscriminado de la fuerza y menos a favor de la ocupación de un estado soberano. El gobierno colombiano reiteró que su voto era a favor de tomar las medidas necesarias para evitar los ataques inminentes de un régimen, que a pesar de sus declaraciones y promesas, ha demostrado que no es capaz de cumplir con su compromiso internacional de proteger a su propia población (Osorio, 2011a).

Por su parte, la delegación brasileña manifestó que el voto de abstención no debía ser interpretado como de aprobación del comportamiento de las autoridades libias o de negligencia frente a la necesidad de proteger las vidas y los derechos de la población civil. Brasil demostró solidaridad con todos los movimientos sociales de la región que expresan de forma legítima sus demandas por un mejor

gobierno, más espacios de participación política y mayores oportunidades económicas y justicia social (Viotti, 2011b). Sin embargo, para la delegación brasileña el texto de la resolución 1973 (2011) contempla medidas que van más allá de la causa humanitaria y de la protección a la población civil. La delegación manifestó no estar convencida de que el uso de la fuerza, tal y como está estipulado en el parágrafo cuatro de la resolución, lleve al cumplimiento del objetivo común de los países miembros del Consejo de Seguridad; es decir, disuadir a las partes de incurrir en actos de violencia y salvaguardar a la población no combatiente. De igual manera, a Brasil le preocupaba que las medidas contempladas por la resolución tuvieran el efecto secundario y no intencional de exacerbar las tensiones en el terreno, causando más daños y poniendo en mayor riesgo a la población civil (Viotti, 2011c).

Vale la pena resaltar la descomposición del bloque de las cinco potencias en el caso de Libia. A diferencia de lo ocurrido en Haití, donde los miembros permanentes comparten una misma interpretación de aprensión a mayor compromiso, en el caso de Libia el consenso es inexistente. En la postura que mantienen frente a la situación haitiana, los costos políticos de intervenir superan las probabilidades de éxito, desincentivando el replanteamiento de la estrategia de intervención y el compromiso de más recursos económicos, diplomáticos y humanos. En el caso libio, la ventana de oportunidad vista por Estados Unidos para deponer un régimen de notables características antagónicas a Occidente, de manera legítima y encabezada por su misma población, no es percibida con buenos ojos por China y Rusia, ambos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que ven con desconfianza la adopción de la resolución que resultó en la zona de exclusión aérea en Libia.

La delegación china manifestó de manera enfática que, por principio, se oponía al uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin importar las circunstancias. En específico hizo referencia a la ronda consultiva previa a la votación de la resolución 1973 (2011), donde muchas de las preguntas hechas por China y por otros países miembros no fueron contestadas a cabalidad. Debido a que muchas de estas preguntas sobre los objetivos pretendidos con la operación fueron obviadas en el debate, la delegación china expresó serias dificultades para estar de acuerdo con ciertas partes del texto de la resolución. Lo anterior, sumado a la consideración de la postura de los países de la Unión Africana y la Liga Árabe, resultó en la adhesión de China a las recomendaciones del enviado especial del Secretario General y de las organizaciones regionales de seguir trabajando por una solución pacífica a la crisis política, justificando de esta forma su abstención frente a la resolución (Li Baodong, 2011d).

Por su parte, la Federación Rusa recordó que la Liga Árabe le pidió al Consejo de Seguridad que tomara acciones inmediatas para proteger a la población civil, incluyendo el establecimiento de una zona de exclusión aérea. Sin embargo y a pesar de haberle dedicado la atención y participación necesarias al debate y a la subsecuente redacción del borrador de la resolución, Rusia manifestó que el documento final no era afín a las prácticas estandarizadas y al mandato del Consejo de Seguridad. Este país cuestionó la ausencia de medidas en la resolución que sirvieran para hacer cumplir los lineamientos de la zona de exclusión aérea, los parámetros para establecer objetivos militares y los límites al uso de la fuerza. Según la delegación rusa, esto implicó que el texto de la resolución cambiara sustancialmente de la propuesta inicial hecha por la Liga de Países Árabes de una zona de exclusión aérea, para convertirse

en una serie de provisiones que dejaban abierto el espacio para una eventual invasión militar a gran escala. Por lo tanto, Rusia consideró que la responsabilidad de las inevitables consecuencias humanitarias del uso excesivo de la fuerza por parte de terceros actores en Libia, recaería sobre los hombros de aquellos que aprobaran y estuvieran dispuestos a llevar a cabo lo estipulado en la resolución. Si esto llegara a pasar, no sólo la población civil de Libia sino la de toda la región del Norte de África y el Oriente Medio podrían estar en una situación de riesgo innecesaria. Para la delegación rusa cualquier medida que pudiera desestabilizar la región no justificaba el riesgo y debía ser evitada (Churkin, 2011e).

Tanto China como Rusia hicieron un gran énfasis en la opinión y, por extensión, en la responsabilidad de las organizaciones regionales. Ello expresó la poca voluntad política de compartir responsabilidad en una intervención, que sin importar las características óptimas de movilización social y oportunidad política para una efectiva transición, seguía siendo incierta en sus resultados. No hay que pasar por alto que el apoyo inicial a la iniciativa provino de Estados Unidos y que el comando general de la operación recayó finalmente en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

Piratería en Somalia

En cuanto a la situación de seguridad en las fronteras marítimas somalíes, país donde la presencia oficial del sistema de Naciones Unidas es prácticamente inexistente, la interpretación de Colombia intenta atar el problema de la piratería al contexto de pobreza generalizada y precariedad institucional que prevalece en ese país. La crisis de gobernabilidad en la que se enmarca la piratería es, para la delegación colombiana, resultado de la debilidad institucional y de la difícil situa-

ción económica en Somalia. El enfoque de una eventual intervención, consecuentemente, debe tener como eje central el desarrollo económico y la consolidación de la presencia del estado en todo el territorio nacional (Osorio, 2011a).

En comparación con su poca participación en el debate sobre la situación en Sudán, la delegación colombiana es mucho más activa en las discusiones relacionadas con Somalia. Colombia manifestó estar convencida que la ONU debe liderar la respuesta internacional a esta problemática, y que una solución viable y de largo alcance debe pasar por una aproximación comprensiva de estabilización y reforzamiento institucional de un gobierno democrático en Somalia.

La posición de Colombia en este caso es coherente con su actitud frente a la problemática en Haití. En este último caso también promueve la necesidad de abordar los problemas de seguridad desde una perspectiva más amplia, según la cual, la justicia social y el desarrollo institucional son fundamentales para el mantenimiento de la paz.

En palabras de Jack Lang, asesor especial del Secretario General para asuntos legales relacionados con la piratería en Somalia, y también acorde con la posición colombiana, “la piratería no es más que otra consecuencia nefasta de la precariedad de las condiciones económicas y la debilidad institucional. Es más que urgente adoptar una nueva aproximación que sirva para reforzar el imperio de la ley, la consolidación institucional del estado, que a su vez lleve a la superación de la crisis de gobernabilidad y el desarrollo económico y social en Somalia” (Osorio, 2011c). Esta posición vino acompañada por una serie de propuestas, entre ellas, el incentivar la generación de empleo no calificado en el sector agrícola y pesque-

ro y la exportación de productos equinos. Propiciar una inversión sostenida en estos sectores económicos podría resultar, en el largo plazo, en una reducción de la dependencia de la población de las actividades criminales como fuente de sustento. Por lo tanto, para la comunidad internacional esta podría ser una alternativa menos costosa que el actual mantenimiento de un perímetro de seguridad en las costas somalíes (Osorio, 2011d).

Dicha aproximación implica una noción amplia del concepto de seguridad internacional y, por ende, una pretensión de mayor alcance del mandato de una eventual misión de mantenimiento de paz o de cualquier otra forma de intervención. También implicaría una reforma jurisprudencial del marco legal para incorporar la piratería de manera más concreta dentro del derecho penal internacional.

Teniendo en cuenta las consideraciones y recomendaciones descritas, Colombia expresó su preferencia por un enfoque jurisprudencial y correctivo como componente fundamental para cualquier estrategia internacional que busque combatir la piratería. Por lo tanto, y como complemento a su posición inicial, la delegación se unió a la propuesta de reformar el marco procesal y penal para incluir protocolos adicionales que permitan iniciar investigaciones y procesar individuos involucrados en crímenes de piratería por parte de un tribunal internacional (Osorio, 2011e).

En este caso, China parece tener una posición mucho más comprehensiva que la de Estados Unidos y, por lo tanto, más cercana a la de Colombia. Ese país propuso una estrategia conjunta de estabilización política, fomento al desarrollo económico y consolidación de instituciones políticas. Este es un caso que evidencia la fragmentación ideológica existente entre los miembros permanentes, que también se presenta en el tema de Libia.

La posición china, por su parte, mantiene algunos puntos de acuerdo con la colombiana, en tanto que afirma que el Gobierno Federal de Transición (TFG) y la comunidad internacional, deben adoptar una estrategia legal holística para promover un cambio estructural en las arenas política, de seguridad, económica, de desarrollo y de acción humanitaria (Wang Min, 2011f).

La delegación china argumentó que es necesario reformular el marco legal para el enjuiciamiento de los piratas, punto de convergencia con Estados Unidos y con Colombia, al tiempo que opinó que la estrategia para prevenir la piratería demanda un compromiso mayor por parte de la comunidad internacional. En su intervención afirmó que el Consejo de Seguridad debe dar respuesta a las reclamaciones hechas por el gobierno de Somalia y por la Unión Africana, mediante la renovación de la asistencia de emergencia para dar pronta solución a la crisis social y política en el país (Wang Min, 2011).

La postura de Estados Unidos hizo énfasis en el problema de seguridad internacional en el que se ha convertido la piratería. Se mostró reacio a una eventual intervención sostenida en Somalia y abogó por una estrategia más conservadora de cooperación internacional sostenida y una eventual reforma al marco legal internacional. Esta delegación insistió en que una solución verdadera al problema debería comprender una estrategia de intervención tanto en tierra como en el mar. Adicionalmente, estuvo de acuerdo con la evaluación del asesor especial del Secretario General, al afirmar que las actividades criminales asociadas a la piratería, como el secuestro de embarcaciones, los asesinatos y el uso de escudos humanos, además de ser violaciones al derecho internacional, aumentan los costos de transacción en el comercio de bienes y servicios primarios, agravando la vulnera-

bilidad económica de sectores poblacionales ya bastante empobrecidos. De igual manera, para Estados Unidos la piratería dificulta la asistencia humanitaria, y el constante flujo de recursos financieros ilegales asociado a la extorsión y pago de rescates contribuye a la desestabilización de la región y fomenta el surgimiento de redes transnacionales de crimen organizado y terrorismo (Rice, 2011g).

En síntesis, Estados Unidos apoyó las recomendaciones que consideraban un incremento en la transferencia de fondos de cooperación internacional, reiterando que la solución para la piratería en el largo plazo siempre tendría que pasar por la estabilización de Somalia. En consecuencia, los programas de desarrollo económico que van desde los microcréditos hasta las iniciativas de buen gobierno fueron vistos con buenos ojos. Estas medidas serían un buen complemento de la reforma legal que intentaría lograr una criminalización universal de la piratería mediante la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar por parte de todos los países.

La coincidencia de la posición estadounidense con Colombia es apenas tangencial en este tema. De un lado, el bloque de los miembros no permanentes recuerda continuamente la necesidad de una intervención comprometida con los principios de desarrollo humano y económico, como contrapunteo a una fuerza de paz multilateral que trascienda el perímetro de seguridad marítimo existente. De otro, para Estados Unidos y los demás miembros permanentes, este es un escenario en donde las apuestas son muy altas y el costo político y militar de una intervención supera de lejos el beneficio material o reputacional que puedan obtener los países o la organización en general. Aquí el dilema del Consejo es muy parecido al que enfrenta en el caso de Haití.

La división de Sudán del Sur

Tras el informe del Relator Especial de Secretario General en Sudán, todos los países miembros del Consejo manifestaron estar satisfechos con el referendo realizado en el sur del país. Salvo algunos incidentes violentos, se alcanzó el umbral del 60% de la votación y se consideró un paso importante para lograr la autodeterminación del pueblo sudanés, así como para alcanzar la estabilidad y la paz contempladas en los acuerdos de paz de 2005. Todas las delegaciones reafirmaron la necesidad de seguir trabajando por un marco más amplio de negociación en el que participen las organizaciones regionales, las partes en conflicto y los gobiernos de los estados vecinos.

La separación de la región de Sudán del Sur y su posterior membresía en la Asamblea General, parecería ser un tema de convergencia en la posición de los países miembros del Consejo de Seguridad. La percepción generalizada es que la situación en Sudán fue un resultado inevitable de una larga lista de intentos fallidos por solucionar la crisis de inestabilidad política en el país, combinados con la inhabilidad de la comunidad internacional para comprometer los recursos necesarios y con la ausencia de la voluntad política suficiente para reformular los parámetros de la intervención y la estabilización de Sudán.

Colombia, en un posición muy cercana a la de sus contrapartes, celebró la unanimidad en la votación sobre la nominación de Sudán del Sur como un nuevo país miembro de la ONU, y también recalcó lo importante que es este paso para el óptimo desarrollo de las negociaciones de paz lideradas en conjunto por la ONU y la Unión Africana. El gobierno colombiano también insistió en la importancia

de la coordinación entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales en este tipo de casos. En particular, por la experiencia y papel fundamental que desempeña la Unión Africana en la definición de los marcos de negociación y la implementación de medidas de confianza, que incentivan a todos los grupos rebeldes involucrados en la pugna regional a ser partícipes del proceso de paz (Osorio, 2011a).

A pesar del consenso generalizado y la existencia de puntos de convergencia, China y Brasil formularon dos salvedades ante el Consejo de Seguridad. Si bien celebraron el éxito del referendo y se sumaron a la idea de que la división del país era una medida inminente y necesaria, también recordaron al Consejo que los episodios de violencia en Abey y Darfur siguen siendo una realidad y que, por tanto, el compromiso con la Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (Unamid), debería seguir siendo prioritario entre los países miembros (Wang Min, 2011b).

Brasil también recordó que la consulta constante sobre las regiones del Sur de Kordofan y los estados del Nilo Azul,³ debe ser otra prioridad en la agenda del Consejo (Viotti, 2011c). Esta cuestión se formalizó con la adopción de la resolución 1997 de 2011 según la cual el Consejo de Seguridad reafirma el compromiso de la Secretaría General y del Panel de Implementación de la Unión Africana con las negociaciones de paz entre el gobierno sudanés y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS). Lo anterior, en el marco de los Acuerdos Políticos y de Seguridad firmados por las partes y salvaguardados por la fuerza multilateral enviada por el Consejo de Seguridad.

Estados Unidos sugirió que el referendo marcó el inicio de un proceso histórico de autodeterminación prometido por la co-

munidad internacional a los ciudadanos de Sudán del Sur. Aunque se mostró optimista, también señaló puntos importantes en los que el Consejo de Seguridad debería continuar trabajando.

Para Estados Unidos lo fundamental es el aseguramiento de los espacios humanitarios. Es decir, el monitoreo por parte de la fuerza multilateral y el acceso de los operadores humanitarios a las zonas más vulnerables para cumplir el objetivo de la implementación del Tratado Comprensivo de Paz (CPA). Para la delegación estadounidense, el papel de la Unamid seguirá siendo fundamental en el acompañamiento a las partes y una salvaguarda contra cualquier sector social o político interesado en desestabilizar el proceso de transición o amenazar la seguridad. De igual manera, la unidad que ha demostrado el Consejo de Seguridad en sus determinaciones ha sido indispensable para evitar nuevos episodios de violencia generalizada y lograr la efectiva estabilización del país en términos de seguridad (Rice, 2011d).

Tal como lo muestran las declaraciones de la delegación estadounidense, el consenso por parte de los miembros del Consejo de Seguridad en la discusión sobre Sudán es excepcional. Pareciera que el éxito de las elecciones y de la Misión de Supervisión Electoral le ha dado un impulso al compromiso del Consejo con la misión de mantenimiento de paz en ese país. Todos los estados miembros concuerdan en que se trata de un paso importante, pero arguyen que sigue siendo fundamental un mayor acompañamiento y compromiso para poder llegar a un acuerdo con aquellos grupos rebeldes que no hacen parte de un gobierno internacionalmente reconocido. Prueba de la unidad y voluntad política para apoyar la intervención en Sudán, es la resolución 2003 de 2011 en la que por unanimidad el Consejo de Seguridad renueva el mandato de la Una-

mid, tras el éxito electoral reportado por los observadores electorales de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Liga Árabe, entre otros.

Conflictos palestino-israelí

La estabilidad política en el Medio Oriente, debido a su importancia geoes-tratégica y en los mercados globales de recursos energéticos, ha sido una prioridad para el Consejo de Seguridad desde hace ya varias décadas. La responsabilidad política tras la creación del estado de Israel a finales de los años cuarenta, junto con las consecuencias en términos de conflicto social y político que tuvo dicha decisión, le ha otorgado un lugar privilegiado a este asunto en la agenda del Consejo. Tras una seguidilla de guerras y negociaciones de paz fallidas en las últimas décadas, en 2011 se perfiló una luz de esperanza para la resolución de uno de los conflictos armados más polémicos y antiguos del mundo. A finales de septiembre de 2011, Palestina solicitó formalmente el reconocimiento como estado al Consejo de Seguridad. Al momento de escribir este documento, aún no se había hecho pública ninguna decisión sobre este tema. En el Consejo, Palestina debe obtener nueve votos y ningún voto para que su solicitud sea aprobada. Estados Unidos ya ha manifestado que hará uso del voto para evitar que la iniciativa progrese.

Colombia ha abogado históricamente por la creación de dos estados soberanos e independientes como solución a este conflicto. Sin embargo, reitera que el inicio de negociaciones es una condición necesaria para el logro de dicho objetivo, así como para la seguridad en toda la región (Osorio, 2011a). En este sentido, la posición colombiana es la misma de Estados Unidos.

La delegación del gobierno colombiano ha urgido al Consejo de Seguridad a que promueva un proceso de paz entre Israel y Palestina. Además, considera que los asentamientos israelíes son violatorios del derecho internacional y constantemente menciona en el Consejo que se abstuvo de votar la resolución de la Asamblea General que dividió a Palestina en 1947 para crear el estado de Israel.

Colombia ha reafirmado su posición oficial según la cual ambas naciones tienen el mismo derecho a tener un estado soberano, autónomo y en paz. Considera que todas las posibles aproximaciones, negociación y mediación, son válidas en la medida en que estén encaminadas hacia un escenario de paz viable, realista y sostenible en el largo plazo (Osorio, 2011b y Osorio, 2011c).

Estados Unidos ha defendido recurrentemente el logro de una solución negociada cuyo objetivo debe ser el establecimiento de un estado palestino soberano y un acuerdo de paz permanente con el estado israelí. Este es un objetivo inaplazable para asegurar la estabilidad en la región y evitar reclamaciones pasadas y futuras. La administración del presidente Obama ha sido más tajante y clara a la hora de criticar públicamente la política de Israel en los territorios ocupados y ha insistido en no aceptar la legitimidad de los asentamientos israelíes en Palestina.

En esta materia, parece haber un consenso general entre los miembros del Consejo de Seguridad. El respeto por los derechos humanos en los territorios ocupados es considerado un asunto fundamental para las negociaciones. En este sentido, no se debe pasar por alto el esfuerzo de la comunidad internacional que logró revertir los recientes bloqueos de Israel en Gaza, situación que había puesto en una posición de vulnerabilidad económica extrema al pueblo palestino.

Estados Unidos siempre ha considerado que la solución al conflicto debe venir de una negociación entre las partes y por lo tanto, se ha opuesto a que el Consejo de Seguridad se involucre y tome decisiones que puedan entorpecer una solución pacífica y negociada bilateralmente (Masilko, 2011d). Por esta razón ha hecho énfasis en que el reconocimiento del estado Palestino no puede provenir de Naciones Unidas sino que debe ser el resultado de un entendimiento político entre las partes en conflicto.

Para la delegación estadounidense el involucramiento del Consejo de Seguridad sólo contribuiría a un escalamiento de las hostilidades y dificultaría cumplir con el objetivo de llegar a un acuerdo definitivo, al tiempo que minaría los oficios diplomáticos de las terceras partes involucradas en los procesos de paz (Masilko, 2011e).

La distinción fundamental entre las posiciones colombiana y estadounidense radica en el nivel de involucramiento que para cada una, debería tener el Consejo de Seguridad en el asunto palestino-israelí. Las discrepancias entre ambos países frente a esta problemática no son nuevas, ni tampoco han acarreado notables consecuencias o roces diplomáticos entre Colombia y Estados Unidos. Colombia ha condenado reiteradamente en la Asamblea General las acciones de Israel en los territorios ocupados, lo cual es consistente con su abstención en la votación que le da vida al estado israelí. Estados Unidos, a pesar de sus reclamaciones actuales, es considerado un aliado histórico de este último.

Conclusiones

Tras haber sido elegido para un séptimo periodo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el gobierno colombiano tuvo dificultades para definir la naturaleza de la que sería su agenda en este organismo. Inicialmente se anunció que lideraría el tema de Haití, luego se pensó públicamente en introducir el tema de las drogas en las discusiones del Consejo –en contravía de la tradición de política exterior colombiana que siempre había intentado mantener el tema fuera de esta instancia-, y al final se retornó, sin mucha claridad, al tema de Haití. Claramente, las posiciones colombianas en los asuntos aquí evaluados y en otros más se han fijado sobre la marcha. Como lo demuestra la dificultad para establecer una posición sobre el reconocimiento al estado Palestino y para discutirla públicamente, el gobierno colombiano no llegó preparado para su gestión en el Consejo.

Ante la ausencia de una estrategia comprensiva y de largo plazo del actual gobierno en materia de política exterior, esta última gestión en el Consejo de Seguridad ha estado guiada más por parámetros históricos y menos por un intento de renovar la estrategia internacional del país. El comportamiento colombiano en el Consejo ha sido *path-dependent*. Ante la ambigüedad y la falta de conocimiento sobre la gran mayoría de estos temas (falta de conocimiento reconocida públicamente y en varias ocasiones por la Ministra de Relaciones Exteriores), se ha optado simplemente por apostarle a la vieja premisa de que es mejor adoptar una posición ‘mala’ pero ‘conocida’ en vez de una ‘buena’ por ‘conocer’.

Lo que predomina, entonces, son las continuidades. De un lado, en los votos decisivos Colombia ha optado por continuar con la premisa de acompañamiento

a Estados Unidos. Así sucedió en el caso de Libia, en donde, además, el gobierno colombiano se enfrentó a la posición de Brasil. Seguramente ocurrirá lo mismo en el caso de la votación sobre el reconocimiento del Estado Palestino, en donde es posible que Colombia se abstenga o vote en contra, de nuevo, siguiendo la posición estadounidense que seguramente, como lo ha anunciado ya en varias ocasiones el presidente Obama, impondrá el veto.

Pero, de otro lado, el gobierno colombiano se ha acercado a la posición de Brasil y de los miembros no permanentes en los asuntos de Somalia y Haití, en donde se ha buscado, en un nivel más conceptual, vincular los temas de seguridad, desarrollo, construcción de estado y cooperación para solucionar las crisis en esos países. Esta búsqueda de la ampliación del mandato del Consejo de Seguridad contrasta claramente con la posición de los miembros permanentes que abogan por un mandato mucho menos ambicioso y más cortoplacista.

En síntesis, Colombia parece estar caminando una delgada línea e implementando una política muy pragmática y desalineada que no pone al país necesariamente en el grupo de los miembros no permanentes en todas las posiciones, pero tampoco lo alinea del todo con el grupo de los miembros permanentes. La vieja premisa según la cual la política exterior colombiana está incondicionalmente alineada con las posiciones de Estados Unidos no se aplica en materia de nuestro comportamiento en el Consejo de Seguridad. Pero Colombia tampoco se ha constituido en representante de las posiciones latinoamericanas que no solamente son muy variadas entre sí, sino que además en su mayoría distan mucho de la gestión actual del país en el Consejo.

El ejercicio que impone la presencia de Colombia en el Consejo, sin embargo y a pesar de la improvisación, es de gran utilidad. Solo a través de la reflexión que requiere la necesidad de tomar cada una de estas decisiones puede el país iniciar un proceso profundo de pensamiento y definición acerca del tipo de actor que quiere ser en el ámbito internacional. Hasta ahora, el mensaje que envía el desempeño de Colombia en el Consejo de Seguridad es claro: los alineamientos irrestrictos e incondicionales hacen parte del pasado. Pero hasta el más raso y descarnado de los pragmatismos sigue una lógica, un norte, y ese norte todavía permanece indefinido en la política exterior colombiana.

*Profesora Asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes y Coordinadora del Grupo de Seguridad Regional en Colombia, PCSR.

**Estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y Asistente de Investigación del Centro de Estudios Estadounidenses.

Referencias bibliográficas

2.2 Debate sobre el mandato de las misiones de mantenimiento de paz: cooperación, intervención y seguridad.

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6472 (S/PV.6472). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6472 (S/PV.6472). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6472 (S/PV.6472). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6477 (S/PV.6477). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6477 (S/PV.6477). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

2.3 La ONU en Haití

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6477 (S/PV.6477). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Asamblea General ONU, 65 Periodo de Sesiones. Acta resumida 15^a sesión (A/65/PV.15). Registro Oficial Nueva York, 2010. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011d. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011e. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011f. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6471 (S/PV.6471). Registro Oficial Nueva York, 2011g. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

2.4 La intervención en Libia

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6498 (S/PV.6498). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6498 (S/PV.6498). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6498 (S/PV.6498). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6498 (S/PV.6498). Registro Oficial Nueva York, 2011d. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6498 (S/PV.6498). Registro Oficial Nueva York, 2011e. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

2.5 Piratería en Somalia

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Re-

sumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011d. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011e. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011f. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6473 (S/PV.6473). Registro Oficial Nueva York, 2011g. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

2.6 La división de Sudán del Sur

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6468 (S/PV.6468). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6468 (S/PV.6468). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6468 (S/PV.6468). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6468 (S/PV.6468). Registro Oficial Nueva York, 2011d. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

2.7 Conflicto palestino-israelí

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6470 (S/PV.6470). Registro Oficial Nueva York, 2011a. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6470 (S/PV.6470). Registro Oficial Nueva York, 2011b. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6470 (S/PV.6470). Registro Oficial Nueva York, 2011c. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6470 (S/PV.6470). Registro Oficial Nueva York, 2011d. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Consejo de Seguridad, 66 Año de Sesiones. Acta Resumida Reunión 6470 (S/PV.6470). Registro Oficial Nueva York, 2011e. Acceso ONU. Internet. Readex (2011)

Notas

¹Estados Unidos presentó ante el Consejo de Seguridad, a principios de los años cincuenta, un proyecto de resolución para darle apoyo incondicional a Corea del Sur tras la agresión de Corea del Norte.

²El señor Wittig hizo la ponencia que abrió el debate en su calidad de Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz, por lo que ésta no necesariamente refleja la posición de Alemania, miembro no permanente del Consejo. La intuición es que la Comisión adopta oficialmente una posición austera y conservadora frente al mandato de las misiones de paz para mantener el apoyo y financiación de los miembros permanentes, que además de compartir esta postura, son los mayores donantes de recursos.

³Sur de Kordofan y los estados del Nilo Azul hacen parte de los 26 estados de Sudán, creados bajo la dominación británica.¹

Oficinas

Alemania

Joachim Knoop
joachim.knoop@fes.de
www.fes.de

América Central Costa Rica

Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericanacentral.org
www.fesamericanacentral.org

Argentina

Maria Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia

Carlos Toranzo
carlos.toranzo@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil

Jean Tible
jean@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile

Jaime Ensignia
jensignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia

Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador

Claudia Detsch
Detsch@fes.ec
www.fes-ecuador.org

México

Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú

Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay

Álvaro Padrón
fesur@fesur.org.uy
www.fes.org.uy

Venezuela

Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Editores

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Hans Mathieu

Director

hm@fescol.org.co

Catalina Niño

Coordinadora

catalina.nino@fescol.org.co

www.seguridadregional-fes.org

Bogotá DC - Colombia