

DIRECTOR

Pedro Barros Urzúa

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steiberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión / producciones gráficas ltda.

teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 - 679 4734

Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

INDICE

EDITORIAL	5
FORMACION DE DIPLOMATICOS EN EL MUNDO <i>Rolando Stein Brygin</i>	6
CAMBIO CLIMATICO: ¿QUIEN DEBE PAGAR? <i>Fernando Danús</i>	41
POSICION ARGENTINA RESPECTO A LAS ISLAS MALVINAS <i>Eduardo Airaldi</i>	51
KOSOVO: A OCHO AÑOS DE LA CRISIS <i>Eduardo Carreño Lara • Jorge Riquelme Rivera</i>	74
30 AÑOS DEL CURSO PARA DIPLOMATICOS EXTRANJEROS DE LA ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE “ANDRES BELLO” <i>Meghan Feeley • Bárbara Sepúlveda</i>	95
ACTIVIDADES ACADEMICAS • Homenajes	105
PAULUM NERUDA, <i>VATEM SINGULARI MUSARUM AD FLATU INSTINCTUM</i> <i>Abraham Quezada</i>	111
EL MUNDO DE... MUNDO <i>Gabriel Barros Ossa</i>	120

Diplomacia expresa su solidaridad con el pueblo y el gobierno peruano y manifiesta su hondo pesar por las víctimas del terremoto que sufrió ese país durante el mes de agosto.

El presente número de *Diplomacia*, debió aparecer en julio de 2007. Su publicación sufrió demoras por razones ajenas a nuestras obligaciones editoriales. La revista espera regularizar a la brevedad sus siguientes publicaciones.

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

El material incluido por *Diplomacia* en el presente número ofrece particular interés. Debe destacarse el importante trabajo del Embajador Rolando Stein Brygin sobre la formación profesional del Servicio Exterior, que procesó una encuesta dirigida a más de 80 países y constituye un aporte inédito tanto a la preparación profesional como a la dignificación y defensa de la carrera diplomática. Este artículo está destinado a ser un instrumento de consulta por su análisis completo y coherente de un asunto de la más alta importancia.

Contamos, asimismo, con un interesante trabajo del Embajador Eduardo Airaldi sobre los títulos argentinos a las Islas Malvinas, entregado por un reconocido experto en la defensa jurídica de tales títulos. Ofrecemos también un artículo sobre la región de Kosovo, tema complejo y no siempre comprendido a cabalidad.

El recibimiento que la Universidad de Oxford brindara a Pablo Neruda es comentado en forma amena y erudita por Abraham Quezada, quien nos ofrece un aspecto del poeta sabroso y profundo a la vez.

Nuestro colaborador en materias culturales, Gabriel Barros, nos brinda un simpático trabajo sobre el caricaturista Mundo, quien se movió con soltura y elegancia en el ambiente de su época y ha dejado un testimonio de fina ironía y humor.

Es muy grato para *Diplomacia* dejar constancia en sus páginas de los homenajes rendidos a dos distinguidos diplomáticos chilenos, al Embajador Mariano Fontecilla por el Congreso Nacional y al Embajador Jorge Mario Quinzio por la Asamblea Nacional de Panamá. La brillante y distinguida trayectoria del Embajador Fontecilla, quien ha dedicado su vida a la diplomacia con gran talento, simpatía y patriotismo, lo hacen ampliamente merecedor de este reconocimiento, al que adhieren todos sus colegas. El Embajador Quinzio tiene, también, una notable proyección y un homenaje como el que ha recibido no es usual y sólo se otorga por condiciones excepcionales. ■

FORMACION DE DIPLOMATICOS EN EL MUNDO*

ROLANDO STEIN BRYGIN**

Resumen

Importante trabajo que llena un vacío respecto a la formación de diplomáticos profesionales en los Ministerios de Relaciones Exteriores del mundo, basado en una encuesta respondida por más de 80 países. Esta información, y el análisis profundo y reflexivo sobre la importancia de reclutar, formar y perfeccionar, así como estimular los Servicios Exteriores, ha de tener profundo impacto. Resulta especialmente relevante el valor de la cooperación y vinculación entre diplomáticos y entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, que constituye un aporte al buen entendimiento y contribuye, por ende, a la paz mundial.

Abstract

Important research that fills a vacuum with regard to training of professional diplomats by Ministries of Foreign Affairs, based on a poll answered by over 80 countries. This information and the thoughtful analysis on the importance of recruitment, formation, improvement and encouragement of Foreign Services shall create a powerful repercussion in the thinking of governments on these matters. Particularly relevant is the stress on the value of cooperation and links among diplomats and Ministries of Foreign Affairs which constitutes a contribution to understanding and, thus, to world peace.

Introducción

Existe abundante literatura sobre diplomacia y política exterior; sin embargo, es muy escasa – en términos globales y comparativos – con respecto a la manera cómo los diplomáticos son reclutados, formados y entrenados durante su carrera. Lo anterior es aún más sorprendente si tomamos en consideración que la diplomacia es, por excelencia, el método utilizado por los Estados para comunicarse y negociar entre sí, mediante profesionales que comparten una carrera cuyos objetivos, así como sus valores éticos y culturales, trascienden las fronteras.

La necesidad de aprender e intercambiar experiencias reunió en Santiago, en abril de 2003, a los Directores de varias instituciones diplomáticas

* El presente artículo es parte del libro publicado por su autor: *Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value*. Editado por Kishan S. Rana y Jovan Kurbalija. Malta y Ginebra: DiploFoundation, 2007.

** Embajador chileno, ex Director de la Academia Diplomática Andrés Bello.

de las Américas, desde Canadá a la Argentina. Su agenda estaba centrada, exclusivamente, en temas vinculados con la formación de diplomáticos¹. Algunos meses más tarde, la Academia Diplomática de Viena y la Universidad de Georgetown convocaron, en Dubrovnik, a la trigésimoprimer Reunión de Directores y Decanos de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales. La experiencia chilena fue mencionada en dicha oportunidad y surgió la idea de realizar una investigación global sobre la formación de diplomáticos. En tal ocasión, tal vez como consecuencia de la reunión de Santiago, se nos confió dicha tarea. Aceptamos con gusto el desafío y, puesto que no existían antecedentes disponibles sobre la materia, confeccionamos un cuestionario con la esperanza de que, con la ayuda de nuestros colegas, sería posible desarrollar una base de datos.

El cuestionario comprendía:

Admisión

- Promedio de postulantes anuales
- Promedio de vacantes por año
- Edad límite para la admisión de postulantes
- Requisitos académicos
- ¿Se llevan a cabo pruebas psicológicas/vocacionales?

Año Académico

- Horas de enseñanza
- ¿Hay cursos para estudiantes extranjeros?

Capacitación durante la carrera

- ¿Existe un programa de capacitación durante la carrera?
- ¿Es el entrenamiento un requisito de ascenso?
- ¿Se requieren pruebas psicológicas como requisito de ascenso?
- ¿Existe un programa de educación a distancia?

Servicio Exterior

- Número aproximado de funcionarios en el Servicio Exterior
- ¿Es posible que postulantes ingresen al Ministerio de RR.EE., a un grado de nivel superior, sin estudiar en la respectiva Institución Formativa para diplomáticos?

¹ Academia Diplomática de Chile. Informe de la "Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de las Américas", 13-16 de abril de 2003, Santiago de Chile.

- Porcentaje aproximado de Embajadores de carrera
- Promedio de años necesarios para alcanzar el rango de Embajador
- ¿Alguna vez un diplomático de carrera ha sido designado Ministro de RR.EE., Viceministro o Subsecretario?
- Porcentaje de mujeres en el grado de Tercer Secretario o Attaché
- Porcentaje de mujeres en el rango de Embajador (incluidos los nombramientos políticos)
- Por favor, incluir el *Syllabus* o los programas de entrenamiento durante la carrera de su Ministerio de RR.EE.
- ¿Hay diplomáticos de carrera (activos o en retiro) en el cuadro de profesores de su Institución Formativa?
- Porcentaje del presupuesto público/fiscal de su país que se destina al Servicio Exterior

Sobre la base de la información obtenida se presentó una versión preliminar del estudio en la Trigésimosegunda Conferencia celebrada en Viena en 2004 y, luego, en la Trigésimotercera Conferencia celebrada en Lima en 2005.

Ahora, y luego de que se ha analizado la información de más de ochenta países – que representan casi el 90% de la población mundial – los resultados de la investigación pueden ser examinados con más precisión y profundidad. Los 83 países que participaron en la encuesta figuran en el Anexo 1.

Agradecemos a todos y cada uno de los Directores y Decanos por el apoyo y paciencia que han demostrado, por clarificar muchas dudas y formular sugerencias para perfeccionar el cuestionario inicial. Estamos especialmente agradecidos del Embajador Ernst Sucharipa, prematuramente fallecido, y en ese entonces, Director de la Academia Diplomática de Viena, quien nos estimuló para comprometernos en el presente estudio.

Los Alcances del Estudio

En un sentido amplio, esta investigación apunta a determinar los sistemas mediante los cuales los Ministerios de RR.EE., reclutan sus diplomáticos; los requisitos para participar en los procesos de selección; los exámenes de admisión y los *syllabus* (programas de estudio), así como los sistemas de formación y capacitación.

Sin embargo, la investigación no se limita a tales asuntos. Pensamos que era también esencial aprender cómo se desenvuelve la carrera diplomática luego de iniciada; cómo está abierta a las mujeres; si el cuadro del Servicio Exterior es o no atropellado por nombramientos políticos; cual es el nivel de reconocimiento a los diplomáticos que les permita culminar su carrera como embajadores. Sin esta información nuestro estudio no sólo sería incompleto sino que – de ser las respuestas insatisfactorias – valdría la pena preguntarnos si los esfuerzos para invertir tiempo y recursos en la creación de un servicio exterior transitorio verdaderamente se justifican.

Este trabajo no considera todos los tópicos cubiertos por la investigación; debimos elegir entre aquellos temas que, pensamos, merecían mayor atención. Además de los mencionados más arriba, analizamos el papel de los Ministerios de RR.EE. en la política exterior y la diplomacia, así como la cooperación entre las academias diplomáticas y centros de formación².

Diferencias de tamaño entre ministerio de RR.EE.

¿Será posible que los resultados de esta investigación puedan estar distorsionados por las enormes diferencias de tamaño entre los ministerios de RR.EE.?

Según el número de funcionarios, los ministerios de RR.EE., pueden distinguirse en tres categorías: mega, medianos y pequeños Ministerios de RR.EE. Los profesores Brian Hocking y David Spence³ clasifican al de los Estados Unidos como el ministerio de RR.EE., mega máximo, con una dotación de 63.400. Lo siguen el de Francia (23.700), el Reino Unido (15.900), Alemania (11.500) y Japón (10.184). Debe tenerse en cuenta que esta información incluye también funcionarios que pertenecen a otras agencias y no sólo al servicio exterior. No obstante, si sólo son tomados en consideración los diplomáticos, el resultado sería substancialmente diferente: los EE.UU. estarían a la cabeza con 7.769, seguidos por el Reino Unido con 2.308, los Países Bajos con 1.519, Alemania con 1.460 y Francia con 1.400⁴. Pueden verse claramente las discrepancias entre estas cifras, si tomamos en cuenta las diferentes metodologías que utilizan los Ministerios de RR.EE., para clasificar a sus funcionarios.

² Un análisis completo de esta investigación debe aparecer como libro durante 2007.

³ Brian Hocking y David Spence, "Towards a European Diplomatic System?", *Clingendal Discussion Papers in Diplomacy*, N° 98 (La Haya: Netherlands Institute of International Relations, "Clingendael", 2005.

⁴ Andrea Cascone, "Comparing Diplomatic Services: Structures, Networks and Resources of the Ministries of Foreign Affairs of EU and G8 Member States", *Ocasional Papers, DIPLO*, 2000.

Otra manera simple y precisa de calcular el tamaño de los Ministerios de RR.EE., es cuantificar sus embajadas residentes acreditadas ante terceros países y ante organizaciones internacionales. Conforme a este procedimiento, los EE.UU., nuevamente están en primer lugar con 179 embajadas, seguidos por Francia con 160, Alemania con 154, el Reino Unido con 149 y Rusia con 148⁵.

Sin perjuicio de la importancia que puedan tener estos mega Ministerios de RR.EE., ellos son no más del 10% del total. Se trata de aquellos muy selectos que “juegan en las grandes ligas”. Estas diferencias, con respecto al acceso al poder, influencia, agendas internacionales, recursos – tanto humanos como financieros – y tecnología, deben tenerse en cuenta al explorar los eventuales cursos de acción y objetivos que los Ministerios de RR.EE., de menores dimensiones y sus respectivas academias o centros de entrenamiento desean o están en condiciones de asumir.

En la gran mayoría de los casos, el tamaño total consiste en 1.500 funcionarios o menos, mientras que un significativo 43% tiene menos de 500. Barbados, el más pequeño de nuestro estudio, tiene sólo 50.

Sin considerar tamaños y disponibilidad de fondos, el reclutamiento, la formación y el entrenamiento del personal diplomático en los mega Ministerios de RR.EE., no varían sustancialmente con respecto a tales procedimientos en los Ministerios medianos o pequeños. Lo que sí varía es que aquellos postulantes seleccionados por Ministerios con mayores recursos pueden darse el lujo de escoger, desde el comienzo, sus ámbitos de especialización lo que significa carreras dedicadas a las áreas política, económica, consular, de negocios internacionales, inmigración o administración. En Ministerios más pequeños, por contraste, los futuros diplomáticos reciben cursos de formación general por lo que deben estar preparados para asumir cualquier función, lo que incluye tareas administrativas.

La capacitación durante la carrera es, ciertamente, continua y ofrece una miríada de opciones en los mega Ministerios, mientras que en los de menores dimensiones la capacitación debe ser ocasional y restringida a materias de interés vital para su política exterior. En algunos casos la educación a distancia, las videotecas y el material disponible en CD son herramientas de uso común mientras que, en otros, son sólo un objetivo remoto.

⁵ Andrea Cascone, *idem*.

Reclutamiento

Hace no mucho tiempo, pertenecer a la aristocracia o disponer de riquezas eran, con frecuencia, ventajas significativas para aquellos que desearan ingresar al Servicio Exterior. Disponer de ingresos privados era un requisito habitual y una carta de recomendación firmada por alguna persona conocida podía servir como llave mágica para el ingreso a la carrera.

Hoy, los requisitos han cambiado: un título universitario es indispensable, como lo es el manejo fluido de idiomas extranjeros, además de poseer un buen perfil psicológico o diplomático. En general, el proceso de reclutamiento es anunciado con gran publicidad y con la suficiente anticipación, además de desarrollarse con reglas claras que garanticen transparencia e igualdad de oportunidades para todos los candidatos. Todos los Ministerios, tomando en cuenta los ciclos de vida, deben renovar sus dotaciones. Normalmente sus respectivas divisiones de Recursos Humanos determinan el número de profesionales que deben reclutarse cada año. Una vez que tal cifra ha sido establecida, se lleva a cabo un proceso de selección a través de los medios de comunicación e Internet. También son visitados centros universitarios, en busca de graduados dispuestos a proseguir una carrera diplomática.

No es particularmente significativo si los MRE confían los procesos de convocatoria, selección y nombramiento de los candidatos a ingresar al Servicio Exterior a sus respectivas Divisiones de Recursos Humanos, Academias, Institutos o Centros de Entrenamiento. Lo que sí es importante es que tales procesos tengan amplia publicidad y transparencia y que sólo sean aceptados los mejores candidatos. Los requisitos de admisión son muy similares: con excepción de los Estados Unidos, todos los MRE requieren la posesión de un grado universitario para los exámenes de admisión. En la mayor parte de los procesos de selección, además del grado universitario, los candidatos deben ser capaces de hablar otros idiomas. Una vez que los nuevos reclutas son admitidos al Servicio Exterior, los MRE dedican una parte considerable del *syllabus* al mejoramiento de sus habilidades lingüísticas.

Con respecto a la edad, existen diversas situaciones: la mitad de los MRE no la mencionan, mientras que el 42% establecen un límite de 35 años. Los Estados Unidos permiten hasta 59 años, que es el límite más alto de todos. Un caso muy especial es el de Indonesia, que establece un máximo de 28 años para los candidatos con el grado de bachiller; 32 años para los poseedores de una Maestría y 35 para quienes ostenten un Doctorado.

No obstante los elevados requerimientos académicos, en todos los países hay una alta demanda por la carrera diplomática, profesión que es universalmente reconocida como un desafío, atractiva y plena de oportunidades. Ello explica la alta relación entre postulaciones y vacantes alrededor del mundo: en los Estados Unidos, una vacante por cada 300 candidatos; en Brasil, una por cada 125 candidatos; en el Reino Unido, una vacante por cada 120 candidatos; en Australia y Tailandia, una vacante por cada 100 candidatos.

Como ejemplo, consideremos el proceso de selección en Finlandia que, con 500 diplomáticos, se ubica entre los MRE de menor tamaño. En 2004, 826 candidatos, todos con algún grado universitario, postularon para llenar 30 vacantes. No se estableció límite de edad. Fueron examinados por un comité de admisión y educación seleccionado por el MRE junto con representantes de universidades, sindicatos y cámaras de comercio. Los candidatos debieron seguir un proceso de 4 etapas: 1. Presentación de antecedentes (grados universitarios, CV, cartas de presentación y un ensayo sobre su aspiración a ser admitidos); 2. Aprobación de un examen sobre temas de actualidad y conocimientos generales; 3. Los 98 más altos puntajes fueron sometidos a pruebas psicológicas y entrevistas, en que los conocimientos del postulante no eran relevantes. Los 42 puntajes más altos continuaron a la cuarta etapa, consistente en una entrevista final y exámenes de idiomas. Los primeros 30 quedaron seleccionados para un entrenamiento de unos dos años, que analizaremos más adelante⁶.

Examinemos ahora el proceso de selección de los Estados Unidos para los funcionarios del Servicio Exterior. Cada postulante debe decidir por una de cinco opciones para su carrera: gestión, consular, económica, política y diplomacia pública. Esta decisión es virtualmente definitiva, pues el cambio a otra opción es un proceso prolongado y complejo. Hay una amplia publicidad en los medios sobre el proceso de selección del Departamento de Estado. Los requerimientos para postular son: ser ciudadano de los Estados Unidos y tener entre 20 y 59 años de edad. No se requiere posesión de grado universitario o de *college*. Tampoco se pide el dominio de otros idiomas aunque poseerlo es una ventaja. La comisión examinadora está constituida por funcionarios del Departamento de Estado. Cada postulante debe someterse a un examen escrito y una evaluación oral. El examen escrito dura un día completo y consiste, en su primera fase, de diferentes materias: 50 preguntas de opción múltiple, expresión en

⁶ Nicolás Cimarra Echenique, "El Modelo de Acceso a la Carrera Diplomática en los Países Nórdicos" en *Cuadernos de la Escuela Diplomática de España*, N° 27, 2005, pp. 33 a 37.

inglés, pruebas de comportamiento y personalidad y escribir un ensayo. De un total de alrededor de 20.000 a 30.000 postulantes para unas 300 a 400 vacantes, sólo el 20 al 25% pasa las pruebas. La segunda fase, evaluaciones orales, toma otro día. Hay tanto evaluaciones individuales como colectivas de los postulantes, que toman en consideración varios elementos: criterio/buen juicio; experiencia y motivación; comunicación escrita y verbal: habilidades en iniciativa y liderazgo; trabajo en equipo; flexibilidad cultural; compostura; calma, imparcialidad y habilidad para enfrentar desafíos, *inter alia*. Los postulantes aprobados deben someterse a una investigación de seguridad y a un examen médico. Los postulantes seleccionados son incorporados en un registro de “Contratables” conforme a los puntajes obtenidos, donde permanecen por hasta dos años. Si no son seleccionados para empleo dentro de ese período son removidos del registro y, si así lo deciden, deben reiniciar el proceso nuevamente⁷.

Sir Harold Nicolson, en “Diplomacy”⁸ elaboró una lista de las cualidades que debía poseer el diplomático ideal: honestidad, precisión, calma, buen temperamento, paciencia, modestia y lealtad. Se da por entendido que también será inteligente, bien informado, sabio, prudente, cálido, jovial y poseedor de coraje y tacto. El dominio de idiomas extranjeros – crítico para la interacción con diplomáticos de otras naciones – es, obviamente, también un requisito.

Pero como sabiamente opina Xiaohong Liu:

“El ‘diplomático ideal’ de Nicolson está inspirado exclusivamente en experiencias europeas, principalmente británicas, y (norte)americanas. Cuando él reflexiona sobre los cambios en la diplomacia internacional de la postguerra, con la emergencia de países recientemente independientes, Nicolson percibe un mundo dicotomizado: occidente y oriente. El ve a los primeros basados en el antiguo sistema de confianza y verdad, a los segundos en un juego de decepción ligado sea a la ideología comunista o a la ‘mentalidad oriental’ ”... Entonces Liu agrega: “hasta ahora las prácticas y experiencias diplomáticas de otras tradiciones están todavía por ser plenamente introducidas e integradas en la sabiduría convencional de los estudios diplomáticos”⁹.

⁷ Informe de Reunión de Directores de Institutos de Formación de Diplomáticos en la Región Asia-Pacífico. Santiago de Chile, 7 al 10 de junio de 2004, p. 11.

⁸ Harold Nicolson, “Diplomacy”, *Institute for the Study of Diplomacy*, Schollo of Foreign Service, Georgetown University, Washington DC, 1988, capítulo V, “The ideal Diplomatist”.

⁹ Xiaohong Liu, *Chinese Ambassadors. The Rise of Diplomatic Professionals since 1949*, University of Washington Press, 2001, p. XII.

Esta es un área en la que, seguramente, podrían llevarse a cabo interesantes investigaciones.

Volviendo a Nicolson y a las quince cualidades por él enumeradas – que ciertamente, ningún ser humano podría plenamente adquirir – sólo una es más fácil de verificar: el “conocimiento”, usualmente adquirido con educación y verificado con diplomas o certificados que, como hemos visto, casi todos los MRE requieren de los postulantes ansiosos de integrarse a sus Servicios Exteriores. Pero ¿cómo, sin embargo, las restantes 14 cualidades – que configuran el “perfil diplomático” considerado crucial para una carrera exitosa – van a medirse?

Surge una pregunta fundamental: ¿estamos en busca de un profesional, con notables créditos académicos, pero un perfil diplomático débil? ¿o de un candidato con un buen perfil diplomático, pero un rendimiento académico modesto? ¿o debería el/la candidato/a gozar de una combinación equilibrada de ambos ingredientes? Ya hemos visto que el conocimiento es indispensable y que el 99% de los MRE pide un grado universitario además, ojalá, del dominio de uno o más idiomas extranjeros.

La encuesta resalta, asimismo, otro aspecto: para el 66% de los MRE la excelencia académica no es suficiente. También esperan un perfil diplomático adecuado. La posesión de conocimientos es, claramente, importante, pero el perfil diplomático parece indispensable. Esto invita a la reflexión: si el perfil diplomático prevalece sobre el conocimiento en algunos exámenes de admisión, ello deriva de asumir que los postulantes exitosos van a alcanzar sólidos conocimientos profesionales durante su carrera mientras que el perfil diplomático, si no ha llegado a ser el que se requiere a la edad promedio de postulación de 25 años, difícilmente va a modificarse en etapas posteriores de sus vidas.

El resultado de las pruebas psicológicas, apoyadas por pruebas subsiguientes durante toda la carrera ha sido excelente, lo que explica por qué cada vez más MRE están añadiéndolas como un importante componente de sus procesos de selección. También debe notarse que entre el 33% restante de MRE, algunos no aplican estas pruebas por razones de carácter cultural o por temor a ser acusados de falta de transparencia. Este grupo del 33% privilegia el conocimiento para reclutar. El hecho de que un postulante carezca del adecuado perfil diplomático no significa, por cierto, que él o ella no posee las condiciones necesarias para su desempeño con éxito en otras actividades profesionales.

Pedir a cada MRE un informe detallado sobre la manera cómo se administra la prueba del perfil diplomático habría, ciertamente, agotado la paciencia de nuestros colegas. Por esta razón, decidimos describir el procedimiento con que la Academia Diplomática de Chile administra estos procesos desde 2001, el que es muy similar al que utilizan otros MRE, como se muestra en las respuestas a nuestro cuestionario.

En el caso chileno fue contratado un equipo de psicólogos, independientes del MRE, pero con amplia experiencia en procesos de selección para la Academia Judicial. Este equipo sostuvo encuentros con funcionarios del Servicio Exterior de niveles alto, medio y bajo y aun con algunos de sus cónyuges, para tener una imagen clara sobre las condiciones de trabajo y la vida familiar del mundo diplomático. Como resultado de estas entrevistas se estableció un modelo de evaluación de veinte aptitudes, para medir diversas habilidades, similar a los que se aplican en otros países durante sus exámenes de admisión: 1. Vocación para la carrera diplomática; 2. Nivel intelectual; 3. Comunicación y empatía; 4. Habilidades sociales; 5. Trabajo en equipo; 6. Capacidad de autoevaluación; 7. Motivación; 8. Capacidad de emprendimiento; 9. Efectividad; 10. Criterio social; 11. Capacidad de decisión; 12. Actitud hacia el cambio; 13. Evaluación; 14. Habilidades de negociación; 15. Inteligencia emocional; 16. Tolerancia al stress o tensión; 17. Capacidad de integración; 18. Tolerancia a la frustración; 19. Adaptabilidad a otras culturas; 20. Capacidad de percepción social.

Las pruebas psicológicas aplicadas son:

- Test de Rorschach
- Prueba de apercepción temática, TAT
- Prueba de completar sentencias
- Inventario Edwards, EPPS
- Entrevista psicológica personal

El tiempo dedicado a entrevistar a cada postulante es de tres horas (pruebas y entrevistas) y de dos horas para estudiar cada caso y preparar el respectivo informe. Para asegurar que todos los postulantes estén informados de la importancia y peso específico de estas pruebas, al hacer el llamado público a concursar para llenar las vacantes del MRE – con unos 200 postulantes compitiendo para 10 vacantes – se estipula claramente que “las pruebas psicológicas serán fundamentales para la selección de los 25 postulantes que lleguen a la fase final” y que éstas “van a consistir

en varias pruebas y entrevistas personales para bucar los perfiles requeridos para el desempeño de los deberes profesionales diplomáticos”.

Si un postulante no es seleccionado pese a obtener altas notas en las pruebas de conocimiento, esto puede indicar que no ha llegado a cumplir los requerimientos del perfil diplomático. En estos casos el postulante puede pedir una entrevista con el Director de la Academia y con el psicólogo jefe, para recibir una explicación confidencial de su evaluación. En esta última instancia la Academia no interviene ni conserva registros de las pruebas psicológicas.

Luego de la aplicación de estas pruebas en el MRE de Chile durante cinco años, pueden determinarse varias conclusiones:

- Los postulantes sin éxito no han formulado reclamos por falta de transparencia en la administración de las pruebas.
- Los integrantes de la comisión examinadora – presidida por el Director de la Academia – encargados de la entrevista final a los postulantes han coincidido en general con las opiniones de los psicólogos sobre los postulantes. Debe tenerse presente que la comisión entrevista al postulante primero, y sólo posteriormente el psicólogo jefe da a conocer el resultado de su evaluación.
- Los funcionarios superiores y profesores de la Academia han observado un mejoramiento en la vocación y compromiso de los estudiantes desde que comenzaron a ser administradas estas pruebas.
- Los Directores del MRE han hecho notar en sus informes una mayor vocación, sentido de equipo, solidaridad e iniciativa en los funcionarios incorporados luego de cumplir con los requerimientos de perfil diplomático.
- Los psicólogos afirman que estas pruebas tienen una probabilidad de certeza del 90%; sin embargo, de acuerdo a los resultados, este porcentaje ha sido ampliamente excedido.

En síntesis, la experiencia chilena ha sido muy positiva desde la aplicación de los requerimientos de perfil diplomático en los procesos de selección.

En la encuesta se incorporó otra pregunta relacionada con las pruebas psicológicas: si acaso éstas eran también aplicadas a los funcionarios del Servicio Exterior durante su carrera, en particular en los ascensos a car-

gos con mayores responsabilidades. Las respuestas indicaron que tales pruebas eran aplicadas en sólo el 11% de los casos, generalmente para los ascensos de Primer Secretario a Consejero, lo que encontramos inquietante. Desde nuestro punto de vista sería razonable esperar que estas pruebas fueran rendidas nuevamente cuando los diplomáticos comienzan a tomar decisiones, a dirigir grupos de trabajo y a tener cargos ejecutivos que envuelven mayores responsabilidades. A su debido tiempo, espere-mos que estos porcentajes, hoy tan bajos, se transformen en cambio en una regla general, tal como se requiere para el reclutamiento.

La función de los MRE

Creemos con firmeza que los MRE van a continuar desempeñando un papel decisivo en la conducción de los asuntos mundiales y que la diplomacia es el método más efectivo de lograr, recuperar y mantener la coexistencia pacífica entre las naciones. Las anécdotas que predicen el fin de la diplomacia van a tener que esperar hasta que los terrícolas se deshagan de sus fragilidades. Tal vez entonces los conflictos de intereses que han acompañado siempre a los humanos puedan desvanecerse y podríamos dar a la diplomacia un bien merecido descanso. Pero, hasta la llegada de ese momento mágico la diplomacia va a continuar siendo la herramienta más confiable y civilizada para prevenir disputas o llevar la paz a una comunidad crecientemente más amplia e interconectada, eternamente aplastada por tensiones y peligros. Hacemos esta “declaración de principios” en vista de que algunos especialistas aluden a la declinación de los MRE¹⁰. Sin embargo, como lo demuestra Brian Hocking¹¹ en su libro, así como conjuntamente con David Spence¹² – y estamos en absoluto acuerdo con ellos – ni los MRE de Europa ni los de otras regiones comparten tal visión. Tampoco esta encuesta apoya tal aserto. Al contrario, los MRE en todo el mundo mantienen la posición clave de intérpretes válidos del pensamiento y voz de sus países en sus relaciones con otras naciones.

No obstante, también es absolutamente cierto que las últimas décadas han presenciado la aparición de otros actores que reclaman su parte en la arena internacional: los Parlamentos, las ONG, otras agencias estatales, el mundo académico, los negocios, los sindicatos y, por supuesto, los medios de comunicación. Como consecuencia, los MRE no tienen hoy

¹⁰ Entre otros, ver a Shaun Riordan, “The New Diplomacy”, *Polity Press*, UK, 2003.

¹¹ Brian Hocking, *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Londres, Macmillan Press Ltd., 1999.

¹² Brian Hocking y David Spence, *Foreign Ministries of the European Union: Integration Diplomats*. Palgrave Macmillan Ltd., 2002.

el monopolio – si es que alguna vez lo tuvieron – de la participación en y el manejo de los asuntos mundiales. De todos modos, como lo señala Stephanie Smith Kinney:

Internet, las organizaciones no gubernamentales y Wall Street pueden proporcionar nuevos y opinantes jugadores a la crecientemente compleja arena internacional, pero éstos no hablan ni pueden hablar por los Estados naciones mismos. Ni lo pueden hacer por esas entidades a las que les gustaría ser reconocidas como Estados naciones. En el futuro previsible tal función va a continuar en manos de los agentes oficialmente designados y reconocidos de cada Estado o entidad que aspire a serlo. Tampoco cualquiera puede o será capaz de hacer dicha tarea; los que la realicen deberán estar preparados adecuadamente¹³.

Enfrentado a esta realidad, como afirma el Profesor G.R. Berridge, “un servicio diplomático con recursos adecuados y, sobre todo, dotado de buen personal puede ofrecer un significativo incremento de poder e influencia a los Estados”¹⁴. Sin dudas, ésta es una de las muchas razones que están detrás de los esfuerzos de un país por proporcionar a sus diplomáticos el mejor entrenamiento que pueda costear.

El rol de un MRE como institución formativa puede, por cierto, ir mucho más allá de la tarea fundamental de formar diplomáticos: el incremento de poder e influencia tiene un efecto multiplicador muy fuerte si el MRE brinda, asimismo, apoyo a establecimientos públicos o privados relacionados con terceros países haciendo uso, cuando sea necesario para lograr este objetivo, de centros regionales dirigidos por el MRE para acceder a los lugares más aislados de su propio territorio. Este tipo de acción, que es utilizado por algunos países pequeños y medianos, además de mejorar el rendimiento de esas instituciones crea un influyente apoyo interno para el MRE, lo que constituye un objetivo no fácil de alcanzar. En todo caso, ésta es una materia que merece ser examinada para considerar las múltiples funciones que un MRE puede cumplir en el campo internacional para fortalecer su política exterior. Y, luego de expresar lo anterior, volvamos a la formación de un diplomático.

¹³ Stephanie Smith Kinney, “The Culture of Diplomacy in 2015: What Kind of Service Will We Cultivate?”, *Diplomacy in the Information Age*, julio de 2000, Center for Information Strategy and Policy (CISP) disponible en www.cisp.org/imp_julio_2001/07_01_kinney.htm

¹⁴ G.R. Berridge, “Diplomatic Theory from Machiavelly to Kissinger”, *Studies in Diplomacy*, Editor General: G.R. Berridge, Maurice Keens-Soper y T.G: Otte, 2001, p. 3.

El reconocimiento de la importancia de una buena formación diplomática tiene una larga historia. Ya era un requerimiento durante el Renacimiento, cuando las primeras embajadas permanentes fueron establecidas, como lo señala Francois de Callières (1645-1717):

El Gran Duque de Toscana, quien era un Príncipe de gran sabiduría y penetración, se quejaba un día a un embajador de Venecia, quien había pasado por Florencia en su camino a Roma, de que la República le había enviado, en calidad de residente, a hombre sin conducta y sin criterio. A lo cual el embajador le respondió: eso no me sorprende en absoluto, porque ya tenemos suficientes tontos en Venecia. A lo cual el Gran Duque respondió: también nosotros tenemos nuestros tontos en Florencia, pero no los enviamos al extranjero a cuidar de nuestros asuntos¹⁵.

Este estudio se va a ocupar, precisamente, de la forma en que los MRE pueden evitar estos apuros y enfrentrar este desafío para entrenar adecuadamente a los diplomáticos.

La enseñanza de política exterior y la Diplomacia

¿Qué se enseña a los diplomáticos en los MRE y cómo son entrenados? Fundamentalmente, los MRE enseñan y entrenan en política exterior y diplomacia.

Lord Strang define a la primera como la disciplina que envuelve “los propósitos, intenciones u objetivos perseguidos por los Gobiernos en la conducción de sus relaciones con los Gobiernos de otros Estados¹⁶. En una definición muy gráfica, Peter Marshall escribe que “la Política Exterior consiste en qué hacer y la diplomacia en cómo hacerlo”¹⁷.

Luego de definir política exterior y diplomacia en la forma indicada más arriba, debiera ser evidente una clara distinción con respecto a “relaciones/asuntos internacionales”, un tema que podríamos considerar como básicamente vinculado con los aspectos teóricos e históricos de la interacción entre las naciones. Kishan S. Rana deja esto muy en claro cuando escribe: “*asumimos que el propósito del entrenamiento no sólo es im-*

¹⁵ Francois de Callières, *The Art of Diplomacy* editado por H.M.A. Keens-Soper & Karl W. Schweizer, p. 171, University Press of America, p. 171.

¹⁶ Lord Strang, *The Diplomatic Career*, (André Deutsch Ltd., Londres, 1962) p. 115.

¹⁷ Peter Marshall, *Positive Diplomacy*, Macmillan Press Ltd., Londres, 1997, p. 1.

¹⁸ Kishan S. Rana, *Diplomatic Training Options* (documento sin publicar).

partir conocimiento de asuntos internacionales sino, también, entrenar al personal en las habilidades del desempeño diplomático. Este hecho esencial limita el grado en que el entrenamiento académico tiene valor práctico para los servicios diplomáticos. Un típico curso universitario, focalizado en relaciones internacionales, simplemente no llena el requerimiento del entrenamiento práctico de esta profesión”¹⁸.

Por su propia naturaleza, los MRE son las instituciones básicamente responsables de la formulación, planificación y ejecución de las políticas exteriores de cada país y, en consecuencia, resulta obvio que deberían ser también los mejor calificados para asumir esta tarea de formación o, en casos excepcionales como el Reino Unido, cumplirla mediante otros centros de aprendizaje. Lo mismo puede decirse con respecto a la enseñanza de diplomacia.

Ello no excluye, por cierto, como lo señala John Dickie, que *“la formulación de la política exterior es, generalmente, el producto de muchas fuentes externas e internas del Foreign Office, con aportes de Miembros del Parlamento, personal in situ de ONG, expertos académicos, hombres de negocios... corresponsales extranjeros”¹⁹*. Pero, claro, una cosa son los aportes a la política exterior y otra es la formulación de una política exterior.

Formación: Syllabus versus Entrenamiento práctico

John Dickie, citando las memorias de Sir Bernard Borrows, recuerda que cuando Sir Bernard inició su carrera en los comienzos de los años 30 no habían cursos de formación: *“uno era asignado a un mentor ligeramente mayor quien explicaba los mecanismos del asunto y luego uno, gradualmente, se integraba a ello”²⁰*. Este aprendizaje por osmosis de los mayores a los recién llegados era el tipo de formación que se aplicaba en la mayoría de los otros MRE, hasta que se desarrolló una forma más sofisticada de entrenamiento a partir de mediados del siglo xx, con el surgimiento de Academias y Centros de Formación dentro de los servicios exteriores.

Así, en nuestros días, una vez que un candidato ha sido seleccionado su próximo paso será iniciar estudios en la Academia Diplomática o Institu-

¹⁹ John Dickie, *The New Mandarins. How British Foreign Policy Works*, I.B: Tauris, Londres, 2004, p. 6.

²⁰ John Dickie, *ibid*, p. 43.

to, o recibir entrenamiento en acción en su MRE donde, seguramente, parte importante de la planta docente estará constituida por diplomáticos activos o en retiro. El Profesor Paul Meerts distingue cuatro modelos principales de Centros de Entrenamiento: Academias Diplomáticas, Escuelas de Servicio Exterior, Institutos de Relaciones Internacionales y Organizaciones Internacionales de Formación. En su folleto – excelente ejemplo de substancia y síntesis – el Profesor Meerts ofrece *“una orientación a los gobiernos o instituciones que pretendan crear centros de formación con el propósito de incrementar el conocimiento y las habilidades de sus diplomáticos de rango bajo o de nivel intermedio en la carrera”*²¹.

En nuestro trabajo, sin embargo, nos concentraremos sólo en las instituciones formativas dentro de los MRE. La necesidad de entrenar al personal diplomático está fuera de discusión. El consenso es que la diplomacia no ha de improvisarse y que esta carrera demanda perfeccionamiento permanente, adquirido y madurado sea en una Academia Diplomática o Instituto, un Centro de Formación o mediante programas de formación. Algunos países, tal vez muy pequeños o recientes para disponer de centros propios de entrenamiento, resuelven este problema enviando sus funcionarios al exterior mediante acuerdos de cooperación con otras instituciones extranjeras.

Hay una vasta red de acuerdos de esta clase, conforme a los cuales se intercambian profesores, estudiantes y publicaciones y en que se ofrecen varios seminarios o cursos breves o extensos, a los cuales son invitados jóvenes diplomáticos extranjeros. Uno de los más activos a este respecto es el Instituto de Diplomacia y Relaciones Exteriores de Malasia, como queda en evidencia por los programas de entrenamiento ofrecidos²².

En este contexto también debemos referirnos a la *DIPLOFOUNDATION* cuya tarea, como se describe en su sitio en Internet, es *“asistir a todos los países, en particular aquéllos con recursos humanos y financieros limitados, para que participen en forma significativa en los asuntos internacionales mediante programas de educación y entrenamiento, investigación y el desarrollo de tecnologías de información y comunicaciones para las actividades diplomáticas”*²³.

²¹ P.W. Meerts, *A Short Guide to Diplomatic Training*, Netherlands Instituut voor Internationale Betrekkingen “Clingendael”, 2000, p. 6.

²² “The Institute of Diplomacy and Foreign Relations” (IDFR) *Training Programs* 2006.

²³ Diplofoundation: www.diplomacy.edu/

El Instituto de Naciones Unidas para el Entrenamiento e Investigación (UNITAR) tiene un Programa de Diplomacia Multilateral que ofrece “formación y asistencia técnica en su país, que incluye cursos a medida y talleres para funcionarios gubernamentales, evaluación de los requerimientos de formación y asistencia en el desarrollo de institutos de entrenamiento diplomático y currículo”²⁴.

La más antigua Academia Diplomática del mundo es la “Pontificia Academia Eclesiástica”, establecida en 1701 y restringida a sacerdotes que ingresen al Servicio Exterior del Vaticano. La Academia laica más antigua es la Academia de Viena, establecida en 1754. Desde la década de los 40, especialmente, se han creado nuevas Academias, Institutos y Centros de Formación hasta el punto en que hoy prácticamente todos los MRE tienen una, como lo demuestran las respuestas a esta encuesta.

En una Academia Diplomática o Instituto la instrucción es, básicamente, proporcionada mediante cursos que pueden durar hasta dos años y requieren completar un *syllabus* establecido. En el 18% de los casos, tales estudios pueden otorgar al candidato la posibilidad de obtener un título de postgrado. En los Centros de Formación la instrucción se ofrece con cursos más breves, que varían desde un día a varios meses y es seguida por largos períodos de entrenamiento en el MRE y en misiones en el exterior. Pero, cualquiera sea el nombre, existen todos con un mismo propósito: reclutar funcionarios de primera clase para el Servicio Exterior y dar a éstos, durante toda su carrera, la mejor educación profesional y entrenamiento de creación propia.

Una importante similitud es igualmente observable con respecto a los *syllabi* y sistemas de entrenamiento, seguramente porque la agenda internacional es compartida por todos, sin respecto a diferencias regionales y culturales. Pocos podrían haber sido tan precisos como Peter Marshall al respecto: “*Cualquiera sea su tamaño, la amplitud de su involucramiento internacional o la escala de su actividad diplomática profesional, al fin del día cada país confronta los mismos hechos de substancia y proceso internacional*”²⁵. Tales *syllabi*, que coinciden en lo básico, coexisten con intereses locales específicos, regionales y globales que son considerados en el diseño específico del *syllabus* de cada país, junto a conferencias, seminarios, mesas redondas de alto nivel y visitas a institu-

²⁴ UNITAR: www.unitar.org

²⁵ Peter Marshall, *ibid.*, p. XV.

ciones o lugares de interés especial. Los cursos ofrecidos más frecuentemente se indican en el Anexo II.

Es obvio que tanto los currículos como los cursos de entrenamiento variarán, ya que deben adaptarse a necesidades permanentemente cambiantes de la agenda internacional. Las diferencias reales que pueden observarse están vinculadas, más bien, a la disponibilidad de recursos humanos y financieros. De tal modo que los mega MRE pueden ofrecer más cursos, idiomas o becas en el exterior que los MRE de menor dimensión los que, a veces, se ven confrontados a serias restricciones para satisfacer aun sus objetivos básicos.

Volvamos al caso finlandés. Finlandia no tiene una Academia Diplomática, pero aplica el sistema de entrenamiento. Como ya se ha visto, los 30 mejores candidatos quedan seleccionados para una instrucción que consiste en cursos sobre relaciones internacionales y ejercicios de negociación – por tres meses – cursos de idiomas y varias pruebas, seguidos por una práctica de 6 a 9 meses en, por lo menos, dos departamentos del MRE y períodos de 4 a 6 meses de trabajo en una misión en el exterior. Al término de esta etapa, que puede durar unos dos años, el candidato recibirá una carta del MRE invitándole a ingresar al Ministerio²⁶.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, cuya dotación de Servicio Exterior es de más de 900 funcionarios diplomáticos, tiene una Academia Diplomática que acepta anualmente unos veinticinco estudiantes, todos poseedores de un grado académico, de entre unos 125 candidatos. Estudian cursos teóricos y prácticos esenciales para la formación del conocimiento diplomático necesario en la era de la globalización durante cuatro semestres, cada uno de los cuales está constituido por veinte semanas. Hay estudios avanzados de idiomas y otros cursos, tales como introducción a la diplomacia; teoría y práctica diplomáticas; derecho internacional público; política exterior de Argentina; política internacional contemporánea; teoría de las relaciones internacionales; negociaciones internacionales; elementos de análisis económico; análisis económico de país; promoción de exportaciones; teoría y práctica consular; cultura argentina; oratoria; normativas y gestión pública; protocolo y práctica diplomática y consular.

También se llevan a cabo seminarios especiales sobre los asuntos principales de la política exterior de Argentina, focalizados en las oportunidades y

²⁶ Nicolás Cimarra Etchenique, *ibíd.*

desafíos del siglo XXI. Adicionalmente reciben visitas de figuras nacionales y extranjeras, profesores y otras personalidades que dictan conferencias en su esfera de estudios. Las clases se dictan de lunes a viernes, a tiempo completo. Las tardes son dedicadas a cursos de idiomas inglés y portugués con miras a obtener el respectivo certificado internacional. Los candidatos se entrenan, asimismo, en otras agencias estatales y participan en ejercicios de negociación y juegos de solución de crisis²⁷. Después del ciclo de formación de dos años, los candidatos que aprueban todos los cursos ingresan al Escalafón Permanente del Servicio Exterior Activo, en los niveles más bajos, vgr. Secretarios de Embajada y Cónsules de Tercera Clase.

En el Reino Unido, la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Comunidad (FCO) utiliza el entrenamiento en el trabajo; no se requiere experiencia diplomática previa. La selección se focaliza en las habilidades y no en los conocimientos del candidato, puesto que el FCO va a capacitar al funcionario durante su carrera. El primer objetivo es familiarizar a los nuevos diplomáticos con la estructura y espíritu laboral del FCO. Durante los dos primeros años serán sometidos a un entrenamiento intensivo y serán asignados a un Departamento del FCO para seguir cursos profesionales o de especialización, sobre temas específicos y sobre gestión. Hay cursos relativamente breves (3-5 semanas) para los recién ingresados. La mayor parte de su entrenamiento se lleva a cabo en funciones, en conjunto con cursos breves tanto en el Ministerio como fuera de él. Antes de ser destinados al exterior, el personal recibe un período de entrenamiento a tiempo completo para sus nuevas funciones. Estos procesos continúan durante toda la carrera del funcionario, e incluyen hasta a los más antiguos. El listado de algunos de los principales cursos ofrecidos por el FCO incluye temas de política exterior, materias consulares, cursos sobre trabajos políticos y negociaciones, redacción y oratoria así como materias económicas. Muchos de estos cursos son encargados a agentes externos cuyos especialistas organizan y llevan a cabo los programas, bajo revisión del jefe del Centro de Entrenamiento del FCO²⁸.

En Japón, los candidatos aceptados deben, durante los primeros tres meses, seguir cursos en el Instituto de Entrenamiento del MRE sobre cultura japonesa y asistir a conferencias sobre el sistema estatal, economía y de-

²⁷ "Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de las Américas", documento presentado por Argentina.

²⁸ John Dickie, *ibid*, p. 51.

recho internacional. Trabajan como aprendices en un Departamento del MRE por los siguientes 21 meses y luego son enviados al exterior por dos años, para consolidar sus conocimientos sobre un idioma de su elección. Allí se dedicarán en pleno a aprender un idioma en una universidad y someterse a exámenes periódicos en la embajada japonesa. Este sistema de aprendizaje es seguido, asimismo, por otros MRE de la región.

Planificación de la Carrera

El 81% de los MRE requiere que sus funcionarios del Servicio Exterior reciban entrenamiento durante la carrera y, en el 68.5% de los casos ello es requisito indispensable de ascenso. Estas cifras muestran la relevancia que los MRE asignan al perfeccionamiento profesional de sus diplomáticos durante la carrera. Aquellos que no sigan estos cursos, o no los aprueben, verán sus perspectivas de promoción ciertamente restringidas.

En algunos países, el entrenamiento es un requisito igualmente para los Embajadores si bien, por desgracia, ello está lejos de ser la regla general. Esta omisión es aún más preocupante y puede tener consecuencias de mucha magnitud si, como veremos más abajo, se toma en cuenta que un porcentaje importante de los Embajadores es de nombramiento político. Al respecto, hay una evidente contradicción con respecto a las exigencias de entrenamiento que se formulan a los jóvenes reclutas y a los diplomáticos profesionales durante su vida laboral, en comparación con aquéllas pedidas a los nombrados políticamente que se van a hacer cargo de una misión en el exterior, aun cuando muchos de ellos carecen de capacidades profesionales. Kishan S. Rana señala, correctamente, que “hablando en forma objetiva, hay muy pocas situaciones en las que un Embajador que no sea de carrera pueda ofrecer algún atributo exclusivo para la promoción del interés nacional que un funcionario de carrera no pueda satisfacer”²⁹.

Walter Astié-Burgos señala que existen varias etapas a través de una carrera en el Servicio Exterior, cada una de las cuales requiere diferentes capacidades³⁰. Al comienzo, en los niveles de Secretario, la formación académica tiene poca importancia; el trabajo que se realiza es, predominantemente, operativo. En esta etapa se adquiere experiencia práctica en el manejo diario de una miríada de asuntos y materias diplomáticos.

²⁹ Kishan S. Rana, “Bilateral Diplomacy”, *DiploHandbooks*, 2002, p. 140.

³⁰ Walter Astié-Burgos, “Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, junio 2000.

Luego del ascenso a Consejero, Ministro y, particularmente, Embajador, la formación académica tiene una importancia crítica, pues quienes alcanzan estos niveles asumen una posición de influencia en el proceso de toma de decisiones, la definición de estrategias o la recomendación de políticas.

En los mega MRE, la capacitación durante la carrera será ciertamente continua y ofrecerá cientos de opciones, mientras que los mini MRE es posible que sólo ofrezcan cursos ocasionales en aquellas áreas de la más alta prioridad para un Ministerio de pequeño tamaño.

El *Centre for Education and Training* (CET) del MRE de Indonesia es un ejemplo excelente por su curso de cuatro meses a mitad de la carrera para Segundos y Primeros Secretarios, el cual es requisito de ascenso e incluye estudios en profundidad sobre desarrollo de Política Exterior y afina las habilidades diplomáticas. Hay también un curso para los funcionarios de alto nivel del Servicio Exterior, requisito para el ascenso a Ministro Consejero, que apunta a la comprensión del desarrollo de problemas vinculados con la diplomacia y la política exterior, la toma de decisiones, la solución de problemas y la formulación de recomendaciones sobre asuntos y tendencias regionales y globales. Al término de cada curso, el CET entrega un completo informe individual destinado al Ministro de RR.EE. Luego este informe es guardado en la base de datos central del DPA para que integre los respectivos *dossiers* individuales³¹.

El Instituto Diplomático Mario Toscano, de Italia, establece un curso para Consejeros que incluye, entre otras materias, los siguientes temas: un curso introductorio de un día; política exterior y la sociedad italiana (10 sesiones); aspectos de la cultura italiana (3 días); asuntos de la Unión Europea (2 días); conferencias y mesas redondas sobre asuntos de actualidad política, cultural y social (varios días); materias estratégicas (1 día); un seminario sobre comunicaciones (5 días); un seminario sobre diplomacia, empresas e instituciones (3 días); organizaciones internacionales (2 días); seguridad política y diplomática (6 días); capacitación psicosocial en la dinámica e interacción en las comunicaciones (2 días)³².

La educación a distancia es utilizada por el 24% de los MRE, en particular para el entrenamiento durante la carrera. Muchos otros proyectan incorporar tales cursos en el futuro cercano.

³¹ “Reunión de Directores de Instituciones de Formación de Diplomáticos en la Región Asia Pacífico”, documento presentado por Indonesia.

³² <http://www.esteri.it/ita>, ver “Corso di Formazioni Professionale Per Consiglieri di Legazione”.

Las Mujeres en el Servicio Exterior

Las mujeres sólo comenzaron a ser aceptadas en el Servicio Exterior – aunque a regañadientes – en las primeras décadas del siglo xx. En el Reino Unido ellas podían postular al Servicio Diplomático en 1943, pero debían renunciar al matrimonio hasta que las normas fueron modificadas en 1972. La primera Embajadora británica fue nombrada en 1962³³, y la primera de la República Popular China en 1979³⁴. Hoy, virtualmente todos los servicios diplomáticos en el mundo incluyen mujeres, si bien son todavía minoritarias en el Servicio Exterior. La presente encuesta nos muestra que en 13 países las mujeres son más numerosas que los hombres entre los Terceros Secretarios, mientras que en 38 de los 83 países encuestados ellas ocupan más del 30% de tales cargos. Sin embargo, a nivel de embajadores existe una diferencia considerable en las cifras; sólo en 9 países ellas ocupan más del 20% de los cargos de Embajador (Suecia tiene la mayor cantidad, con el 28%, aun cuando el 54% de sus diplomáticos son mujeres). Véase el Anexo III.

Por cierto, esta diferencia en porcentajes entre Terceros Secretarios y Embajadores se explica porque la muy reciente incorporación de las mujeres no se refleja aún en los niveles más altos, lo que debería ocurrir dentro de pocos años, a medida que ellas avanzan en sus carreras. Por otro lado, esta reducción podría deberse también, en parte, a las normas que todavía impone nuestra sociedad: el matrimonio, la maternidad, el manejo doméstico o la educación de los niños que, en cierto momento, las obligan a escoger entre una carrera exitosa y su vida de familia.

En todo caso, no hay duda de que su participación está en alza, como puede observarse en algunos MRE que, hasta ahora, no permitían su ingreso pero están considerando su admisión. Uruguay es el ejemplo perfecto de esta tendencia positiva: con sólo el 1% de embajadoras, ha abierto la carrera de tal manera que, hoy, un impresionante 66% de sus Terceros Secretarios son mujeres.

Cooperación entre Centros de Formación

Como señaláramos al comienzo, una de las razones para esta encuesta es la notable falta de información sobre las instituciones que, dentro de

³³ John Dickie, *ibid*, p. 5.

³⁴ Xiaohong Liu, *ibid*, p. 142.

los MRE, tienen la responsabilidad de reclutar y preparar a su personal diplomático.

Aparte de la reunión anual convocada por la Academia Diplomática de Viena y la Universidad de Georgetown, en que no siempre se examinan materias vinculadas con la formación para el Servicio Exterior, las únicas otras reuniones a nivel regional de las que sabemos son aquellas convocadas durante los años ochenta y noventa por la Academia Diplomática de México, con participación de algunos países latinoamericanos y del Caribe. Tampoco en estos encuentros se analizaron aspectos relacionados con reclutamiento, enseñanza o formación para diplomáticos.

En este sentido, las reuniones de 2003 y 2004, en Santiago, de los Directores de Academias Diplomáticas de las Américas y de la región Asia Pacífico, respectivamente, fueron un importante avance con una agenda que incluía asuntos tales como sistemas de reclutamiento, comparación de programas de estudio y metodología para la enseñanza, utilización de pruebas psicosométricas en los procesos de selección, educación a distancia y cooperación.

Desde entonces se han efectuado encuentros adicionales en Madrid y Costa Rica. En septiembre de 2006 será el turno de Uruguay para recibir al Sistema Iberoamericano³⁵ de Congresos en que se reunirán más de veinte instituciones de formación diplomática de las Américas, España y Portugal, para analizar y discutir sus asuntos. Todas las mencionadas han sido muy ricas experiencias en lo relativo a la formación diplomática y, seguramente, sería beneficioso para las instituciones de formación de otras regiones seguir este ejemplo.

Uno de los muchos resultados de estos encuentros ha sido la creación de redes de cooperación entre las Academias Diplomáticas, Instituciones y Escuelas Iberoamericanas que han asumido el compromiso de avanzar en diferentes áreas que incluyen el fortalecimiento de la carrera diplomática profesional, la ejecución de cursos anuales de entrenamiento, el incremento de la investigación sobre temas internacionales y la continuación del intercambio de publicaciones entre academias diplomáticas³⁶.

³⁵ "Iberoamérica" incluye a los países de América Latina y a los dos países europeos de la Península Ibérica: España y Portugal.

³⁶ "Acta de la III Reunión de la Asociación de Academias, Institutos y Escuelas Diplomáticas Iberoamericanas", Madrid, octubre, 2005.

Infortunadamente, otro resultado del presente estudio es que nos muestra que sólo el 37% de los MRE ofrece entrenamiento internacional sin costo a jóvenes diplomáticos extranjeros de terceros países, sobre una base permanente. Los MRE que aceptan diplomáticos extranjeros son, principalmente, aquellos que cuentan con Academias o Institutos Diplomáticos. Podría concluirse que invitar diplomáticos extranjeros a los MRE para recibir entrenamiento en funciones representa un desafío que muchos no han logrado resolver. Estos cursos internacionales, aparte del beneficio de aprender y de adquirir experiencia en otras regiones – a veces lejanas del país de procedencia del joven diplomático – crean nexos profesionales entre los estudiantes nacionales y extranjeros y forman vínculos duraderos a lo largo de sus respectivas carreras así como relaciones positivas entre los MRE y sus instituciones de formación.

Chile, entre otros, ofrece cada año un Curso Internacional para Jóvenes Diplomáticos Extranjeros entre los meses de junio y diciembre. Se trata de becas completas para los países de menor desarrollo que incluyen pasajes aéreos, un estipendio mensual, seguro médico y tuición gratuita. Los candidatos deben ser postulados por sus MRE y hablar castellano. En 2006 participaron jóvenes diplomáticos de Bolivia, Canadá, Colombia, la República Checa, El Salvador, Haití, Jamaica, Japón, Paraguay, Perú, la República Popular China, Rusia y Vietnam. A lo largo de los años, más de 200 estudiantes de 50 países, de todos los continentes, han tomado parte en estos cursos.

Sin duda hay muchas otras formas de cooperación entre los MRE que podrían estimularse también en otros ámbitos particularmente sensibles para la carrera diplomática, por ejemplo, en materias administrativas, las que también podrían llevarse a la práctica.

Respeto por la Carrera

A estas alturas, deberíamos preguntarnos si toda la energía empleada y el esfuerzo dedicado al reclutamiento, la enseñanza y el entrenamiento descritos para construir una carrera profesional especializada valen la pena. Hemos planteado que cualquier política que favorezca la formación en el MRE, como adecuadamente lo expresara el Profesor Berridge citado más arriba, va a fortalecer la conducción y resultados de éste, y va a incrementar la influencia internacional del respectivo país.

En este sentido, la aplicación inteligente del proceso en una atmósfera de respeto por la carrera diplomática constituiría una inversión en recur-

sos profesionales que debería pagar altos dividendos. Si tal no es el caso y la carrera es sometida a abusos por nombramientos políticos que dañen los cuadros del Servicio Exterior, los eventuales beneficios buscados mediante una formación constante y sofisticada serán eliminados por la desmoralización que resulta de tales abusos y, peor todavía, puede generar tensiones en el MRE y afectar su rendimiento, aspecto que ha sido mencionado en varios estudios³⁷.

Esto no significa, en todo caso, que demos la espalda a medidas que pueden fortalecer a los MRE, como es el caso con los Servicios Exteriores de los Estados Unidos, El Reino Unido, Australia, Malasia y Nueva Zelanda, entre otros, que admiten el ingreso lateral de especialistas sin interferir con los escalafones del Servicio Exterior. Cuando tales ingresos se llevan a cabo mediante procesos transparentes y no discriminatorios, ni son utilizados para pagar favores políticos, son muy bienvenidos. Del mismo modo, el sistema no debe proteger a aquellos profesionales quienes, por diversas razones (escaso rendimiento, faltas a la ética u otras fallas), debidamente verificadas, no merezcan continuar en el Servicio Exterior. Para clarificar en parte este aspecto, se incluyeron preguntas que nos pueden llevar a determinar la existencia o no existencia de una carrera profesional en los países encuestados.

Para reducir estas dudas, formulamos las siguientes tres preguntas:

1. ¿Comienza siempre la carrera en el grado más bajo o existe la posibilidad de ingresar directamente a cargos intermedios o altos en el escalafón, con ventaja indebida sobre los demás funcionarios del Servicio Exterior?
2. ¿Qué porcentaje de los Embajadores son diplomáticos de carrera en comparación con aquellos nombrados políticamente?
3. ¿Han habido diplomáticos de carrera nombrados Ministro, Viceministro o Subsecretario?

Si las respuestas a estas preguntas son positivas podría inferirse que estamos en presencia de un Servicio Exterior profesional dentro de un sólido MRE.

Con respecto a la primera pregunta, observamos que la admisión a la carrera por el grado más bajo es obligatoria sólo en el 47% de los casos.

³⁷ Entre otros, ver Brian Hocking, *Foreign Ministries, Change and Adaptation*, p. 218; John Dickie, *ibid*, y Enrico De Agostini, *Diplomatico: Chi è Costui?: Miti e Realtà di una Professione che Cambia*, Franco Angeli, Milano, Italia, 2006.

Con respecto al restante 53% debe hacerse, previamente, una clara distinción entre los nombramientos fundados en requerimientos profesionales o técnicos, determinados por normas muy precisas, justas y transparentes y aquellos políticamente arbitrarios, que tanto daño pueden causar al Servicio Exterior. El “ingreso lateral” llevado a cabo mediante un proceso público de selección para el desempeño de funciones altamente especializadas, no debe ser objeto de crítica si se observan el debido respeto y la igualdad de oportunidades para los funcionarios del Servicio Exterior.

En todo caso, la encuesta indicó que el 19% de los MRE indicó que aplicaba un sistema equitativo de ingresos laterales, los que deberían añadirse al 47% de “ingreso sólo por el grado más bajo”. Podríamos afirmar, entonces, que el 68% de los MRE respeta y apoya estas normas, mientras que un significativo 32% no cumple estos requisitos mínimos ni puede pretender que su Servicio Exterior sea profesional.

El porcentaje de Embajadores de carrera es, asimismo, una indicación de la existencia de cuadros profesionales sólidos. En el 54% de los países encuestados el número de estos Embajadores sobrepasó el 80%, lo que puede considerarse un nivel aceptable de profesionalismo. Los porcentajes más bajos se encuentran en América del Sur y América Central, el Medio Oriente y África, si bien en estas regiones Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Egipto e Israel tienen más del 80% de sus Embajadores provenientes del Servicio Exterior. Ver las respuestas completas en el Anexo IV.

El nombramiento político de un Embajador debería ser la excepción a la regla y restringido sólo a aquéllos con altas calificaciones para el cargo. Definitivamente, para no incurrir en las sabias reflexiones del Gran Duque de Toscana, tal nombramiento no debiera ser utilizado como el terreno propicio para un sistema de favores para los amigos por actividades fallidas en otras áreas. Ningún país, poderoso o pequeño, puede permitirse tales limitaciones autoimpuestas en la arena internacional, las que llevan consigo pérdida de poder y de prestigio.

El Informe del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Británico respecto del *Foreign Office* para 2002 – citado por John Dickie³⁸ – no habría podido ser más claro para enfatizar su fuerte oposición a la práctica de hacer nombramientos políticos para cargos de embajador: “*Creemos que los nombramientos políticos en general son perjudiciales para el Servicio Diplomático y sólo pueden justificarse si el individuo en cues-*

³⁸ John Dickie, *ibid*, p. 157.

ción es considerado como de méritos superiores a un candidato del Servicio Exterior”.

El porcentaje de diplomáticos de carrera que han sido designados Ministros, Viceministros o Subsecretarios puede ser, igualmente, una indicación de la presencia y del reconocimiento que se asigna a la carrera en un país y en su gobierno. Las respuestas indican que los diplomáticos de carrera han accedido a tales cargos en el 88% de los MRE³⁹. No obstante, para que su influencia sea real, tales designaciones debieran ser frecuentes y no ocasionales. Infortunadamente este punto no fue incluido en la encuesta.

Conclusiones

Por definición, los MRE son las instituciones más adecuadas para formar su personal en relaciones exteriores y diplomacia. Más aún, pese a las diferencias de tamaño de los MRE la selección de aspirantes a ingresar, los programas de estudio, el entrenamiento, las actividades de la carrera, las posibilidades y perspectivas de los diplomáticos son muy similares en estas instituciones y entre sus profesionales.

Otra característica especial de esta carrera es que, si bien el trabajo de un diplomático tiene lugar en todas las esferas de la sociedad ante la cual está acreditado, hay igualmente una fuerte interacción con sus colegas extranjeros – en particular con aquéllos del país anfitrión – con los cuales comparte una agenda básicamente similar.

Estas similitudes se encuentran, igualmente, en los principios éticos y de procedimiento que son generalmente respetados por la “comunidad diplomática” pese a las diferencias sociales o culturales que puedan existir entre estos profesionales. Como escribe Stephanie Kinney:

Los servicios diplomáticos alrededor del mundo – incluyendo el nuestro – hacen algo más que representar y servir el interés nacional. También sirven un propósito internacional de mayor amplitud, que consiste en dar coherencia al sistema multiestatal y mantenerlo unido mediante una red de vínculos y de lenguaje común, prácticas y valores que facilitan las relaciones y las negociaciones entre Estados naciones que compiten entre sí. En tal carácter, los diplomáticos y la diplomacia

³⁹ No se tomaron en cuenta las respuestas de aquellos países que, conforme a sus sistemas políticos, no pueden designar funcionarios del Servicio Exterior en tales cargos.

contribuyen a ordenar una arena internacional confusa y, a menudo, peligrosa⁴⁰.

Esta “identidad diplomática” refuerza la necesidad de cooperación en el ámbito diplomático académico, más todavía en este escenario mundial rápidamente cambiante, con una agenda compleja que demanda diplomáticos muy bien preparados. Para ser capaces de enfrentar este desafío, las instituciones formativas de un MRE deben, entre otros requisitos:

- ser muy exigentes y transparentes en los procesos de admisión;
- evitar la duplicación de cursos que pueden ser enseñados en universidades o institutos de relaciones internacionales pero desarrollando, al mismo tiempo, estrechos nexos entre las instituciones formativas de los MRE y otros centros académicos públicos o privados;
- tener programas modernos y flexibles, que incluyen todos los aspectos y medios vinculados con el impacto global de la tecnología de la información, induciendo a la creatividad y a la innovación;
- concentrarse en los temas de política exterior de la agenda internacional que son relevantes para el propio país, sin perder de vista la agenda global;
- ofrecer formación diplomática no sólo para los recién ingresados sino, también, durante toda la carrera del funcionario del Servicio Exterior, con actualizaciones permanentes. Aquellos de nombramiento político deberían recibir cursos *ad-hoc*, especialmente aquéllos designados en los escalafones más altos, lo que incluye a los Embajadores de designación política;
- abrirse al personal no diplomático del MRE, a otros funcionarios públicos e interactuar con los sectores público y privado;
- organizar encuentros bilaterales y regionales con otras instituciones diplomáticas;
- desarrollar cursos de entrenamiento gratis para jóvenes diplomáticos extranjeros;
- resolver aquellos problemas que afecten la moral de los diplomáticos y provoquen la deserción del Servicio Exterior: entre otros, la falta de

⁴⁰ Stephanie Smith Kinney (julio, 2001) *Center for Information Strategy and Policy* (CISP), disponible en www.cisp.org/imp/july2001/07_01kinney.htm

respeto por la carrera, las promociones y destinaciones lentas y sin transparencia y las remuneraciones inadecuadas.

Como ya se ha mencionado, el entrenamiento diplomático y la cooperación internacional entre estas instituciones formativas es un tema que no ha sido suficientemente investigado y que debería estimularse.

Una excelente publicación reciente de jóvenes estudiantes de la Academia Diplomática de España en 2005, citada más arriba, examina casos respecto de reclutamiento y entrenamiento en siete países. Esta es la primera respuesta que conocemos al desafío de Dubrovnik de 2003, que nos confirma la urgente necesidad de profundizar estudios en esta área⁴¹.

Tenemos la esperanza de que muchos otros esfuerzos van a seguir y de que sus resultados serán compartidos y discutidos entre nuestras instituciones formativas. Esta sería, seguramente, la mejor manera de elevar los *standards* profesionales a que todos aspiramos, así como de reforzar el rol fundamental que los MRE y sus diplomáticos deben cumplir para mejorar las perspectivas de un mundo con mejores posibilidades de paz. ■

⁴¹ “Los procesos de selección y formación de funcionarios diplomáticos en los principales países del mundo”. *Cuadernos 27 de la Escuela Diplomática de España*, 2005. Varios autores. Los países examinados son Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Noruega, Suecia, Canadá y los Estados Unidos.

Anexo I

Los 83 países que participaron de la encuesta

1 Albania; 2 Alemania; 3 Arabia Saudita; 4 Argelia; 5 Argentina; 6 Australia; 7 Austria; 8 Azerbaijan; 9 Bangladesh; 10 Barbados; 11 Bolivia; 12 Brasil; 13 Bulgaria; 14 Burkina Faso; 15 Canadá; 16 Chile; 17 Colombia; 18 Costa Rica; 19 Croacia; 20 Cuba; 21 República Checa; 22 Dinamarca; 23 República Dominicana; 24 Ecuador; 25 Egipto; 26 El Salvador; 27 Emiratos Arabes Unidos; 28 Eslovaquia 29 Eslovenia; 30 España; 31 Los Estados Unidos de América; 32 Estonia; 33 Filipinas; 34 Finlandia; 35 Francia; 36 Grecia; 37 Guatemala; 38 Holanda; 39 Honduras; 40 Hungría; 41 India; 42 Indonesia; 43 Irán; 44 Irlanda; 45 Israel; 46 Italia; 47 Japón; 48 Jordania; 49 Kazakhstan; 50 Kenya; 51 Líbano; 52 Lituania; 53 Malasia; 54 Marruecos; 55 México; 56 Mongolia; 57 Nueva Zelanda; 58 Nicaragua; 59 Noruega; 60 Panamá; 61 Paquistán; 62 Paraguay; 63 Perú; 64 Polonia; 65 Portugal; 66 Reino Unido; 67 República de Corea; 68 República Popular China; 69 Rumania; 70 Rusia; 71 Serbia y Montenegro; 72 Singapur; 73 Sudáfrica; 74 Suecia; 75 Suiza; 76 Tailandia; 77 Túnez; 78 Turquía; 79 Ucrania; 80 Uruguay; 81 Vaticano; 82 Venezuela; 83 Vietnam.

Anexo II

- Contabilidad
- Materias administrativas
- Relaciones bilaterales
- Negocios y economía internacional
- Estudio de casos
- Habilidades computacionales
- Comunicaciones
- Solución de conflictos
- Manejo de crisis
- Asuntos culturales
- Promoción cultural, política y económica
- Política cultural
- Toma de decisiones
- Lenguaje diplomático
- Práctica diplomática
- Preparación de documentos y lenguaje positivo
- Análisis económicos de otros países
- Asuntos de medio ambiente
- Energía
- Promoción de exportaciones
- Ética

- Política Exterior
- Inversión extranjera
- Geopolítica
- Futurología en asuntos exteriores
- Seguridad humana
- Cooperación internacional
- Globalización
- Derechos humanos
- Sistema monetario internacional
- Economía y comercio internacional
- Seguridad internacional
- Liderazgo
- Organizaciones internacionales
- Política migratorias
- Historia nacional
- Idiomas
- Nuevo orden mundial
- Macroeconomía
- Procesos de paz
- Economía nacional
- Negociaciones políticas y económicas
- Recursos naturales
- Protocolo
- Organizaciones no gubernamentales
- Derecho internacional público/privado
- Integración regional
- Planificación en política exterior
- Relaciones con el sector público, el parlamento y fuerzas armadas
- Estrategia y asuntos de seguridad
- Política petrolera
- Conducción de equipos
- Diplomacia pública
- Historia mundial
- Lecturas para análisis crítico
- Relaciones con el sector privado, las ONG y los medios de comunicación
- Asuntos sociales
- Desarrollo sustentable
- Turismo

Anexo III

Porcentaje de mujeres diplomáticas (grado de Tercer Secretario y Agregados)

1 Uruguay	66%	23 Canadá	40%
2 Finlandia	64%	25 Portugal	39,4%
3 Croacia	60%	26 Argentina	39%
3 Nueva Zelanda	60%	27 Japón	38,8%
5 Irlanda	58%	28 Grecia	38,3%
5 Tailandia	58%	29 Perú	38,2%
7 Noruega	57%	30 México	36,9%
8 Colombia	54,9%	31 Francia	35%
8 Suecia	54,9%	32 Ucrania	33%
10 Australia	50%	33 Indonesia	32,2%
10 Panamá	50%	34 Rep. Popular China	30%
10 Reino Unido	50%	34 Rep. de Corea	30%
10 Estados Unidos	50%	34 España	30%
14 Rumania	49,3%	34 Marruecos	30%
15 Israel	48%	34 Turquía	30%
16 Ecuador	47,1%	39 Costa Rica	26,6%
17 Bulgaria	47%	40 Hungría	25%
18 Filipinas	45%	41 Cuba	24,3%
19 Guatemala	43%	42 Dinamarca	24%
19 Paraguay	43%	43 Alemania	23%
19 Eslovenia	43%	43 Vietnam	23%
22 República Checa	42%	44 Egipto	22%
23 Austria	40%	45 El Líbano	21%

46	Azerbaijan	20%	57	Eslovaquia	10,3%
46	Rep. Dominicana	20%	58	Holanda	10%
46	Rusia	20%	58	Nicaragua	10%
49	Brasil	19,4%	58	Em. Arabes Unidos	10%
50	Albania	18%	61	Sudáfrica	9,4%
50	Chile	18%	62	Venezuela	7,2%
52	Argelia	16,4%	63	El Salvador	2%
53	Malasia	15%	63	Jordania	2%
54	India	13%	65	Kenya	2%
54	Italia	13%	66	Irán	1%
56	Kazakhstan	11%			

Porcentaje de mujeres embajadoras (incluye nombramientos políticos)

1	Suecia	28%	15	Australia	15%
2	Colombia	25,5%	15	Noruega	15%
3	Eslovaquia	25%	17	República Checa	12%
4	Canadá	24%	17	Israel	12%
4	Guatemala	24%	18	Irlanda	11%
6	Estados Unidos	23,5%	19	Argentina	10%
7	Eslovenia	23%	19	Bulgaria	10%
8	Croacia	21%	19	Malasia	10%
9	Egipto	20%	19	Nicaragua	10%
10	México	19%	19	Perú	10%
11	Nueva Zelanda	17%	24	Turquía	9,6%
11	Tailandia	17%	25	Francia	9%
13	Finlandia	16,5%	26	Chile	8,8%
14	Paraguay	16%	27	Grecia	8%

27 Lituania	8%	40 Rumania	5,1%
27 Reino Unido	8%	42 Rep. Dominicana	5%
30 Ecuador	7,4%	42 Marruecos	5%
31 Dinamarca	7,3%	44 Argelia	4,8%
32 Austria	7%	44 Indonesia	4,8%
32 Alemania	7%	46 Albania	4,5%
32 Rep. Popular China	7%	47 Azerbaijan	3%
35 Brasil	6,9%	47 España	3%
36 Cuba	5,8%	49 Jordania	2,5%
36 El Líbano	5,8%	50 Kazajistán	2,2%
38 Venezuela	5,6%	51 Japón	2%
39 India	5,5%	52 Rusia	1%
40 Kenia	5,1%	52 Uruguay	1%

Anexo IV

Porcentaje de embajadores de carrera

1 Austria	100%	7 Reino Unido	99%
1 Dinamarca	100%	12 Brasil	98%
1 Estonia	100%	12 Egipto	98%
1 Irlanda	100%	12 Finlandia	98%
1 Suiza	100%	15 Grecia	98%
1 Tailandia	100%	15 India	98%
7 Alemania	99%	15 El Vaticano	98%
7 Portugal	99%	18 Francia	97%
7 España	99%	19 Malasia	95%
7 Turquía	99%	19 Holanda	95%

19 Nueva Zelanda	95%	45 Eslovenia	66%
19 Noruega	95%	46 Azerbaijón	65%
24 Australia	94%	46 Rumania	65%
25 Japón	93%	48 Bulgaria	60%
26 Israel	90%	48 Cuba	60%
26 El Líbano	90%	48 Chile	60%
27 Rep. Checa	83%	50 Jordania	57%
27 Lituania	85%	51 Serbia y Montenegro	57%
29 Albania	80%	52 Croacia	50%
29 Argelia	80%	52 Paraguay	50%
29 Marruecos	80%	52 Venezuela	50%
29 Paquistán	80%	55 Honduras	45%
29 Rep. China	80%	56 Kazajistán	40%
29 Túnez	80%	57 Nicaragua	35%
35 Filipinas	77%	58 Bolivia	30%
36 Hungría	75%	58 Burkina Faso	30%
36 Eslovaquia	75%	58 Ecuador	30%
38 México	74%	61 Costa Rica	25%
38 Ucrania	74%	62 El Salvador	22%
39 Bangladesh	70%	63 Colombia	20%
39 Indonesia	70%	63 Sudáfrica	20%
39 Kenia	70%	63 Em. Arabes Unidos	20%
39 Polonia	70%	66 Guatemala	19%
39 Vietnam	70%	67 Arabia Saudita	4%
44 Estados Unidos	69%	68 Rep. Dominicana	1%

CAMBIO CLIMATICO: ¿QUIEN DEBE PAGAR?

FERNANDO DANÚS*

Resumen

La circunstancia de ser las naciones industrializadas las principales responsables de la emisión de los gases de efecto invernadero y el imperativo de abordar el problema del cambio climático de manera global y con la participación de toda la comunidad internacional, han posibilitado a los países en vías de desarrollo exigir ciertos beneficios económicos a cambio de su colaboración. Esos países también se niegan a entorpecer su necesario desarrollo económico, en aras de la no utilización de las mismas tecnologías y recursos que facilitaron el enriquecimiento de los Estados del norte. Reconociendo tal situación, los instrumentos internacionales que regulan el tema obligan a las naciones desarrolladas a esfuerzos especiales de reducción de emisiones, de los cuales se encuentran exentas las partes más pobres.

Abstract

The fact that industrialized nations bear the main responsibility for emissions of greenhouse gases and the need to tackle the problem of climate change globally and with the participation of the international community as a whole, have made it possible for developing countries to request some economic benefits in exchange for their collaboration. Those countries also reject to hinder their necessary development, in order to avoid the utilization of the same technologies and resources that facilitated the enrichment of the northern States. Recognizing these circumstances, the international instruments that regulate the issue compel developed nations to special efforts to reduce their emissions, from which poorer parties are exempt.

Cualquier aproximación al tema del cambio climático debe considerar que son las naciones desarrolladas las mayores responsables de este fenómeno. Constituye un hecho irrefutable que los Estados Unidos y los países de Europa Occidental se enriquecieron mediante el uso de tecnologías que utilizaban de manera intensa los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural), que son ahora identificados como los factores causales del efecto invernadero y el consiguiente calentamiento global. Según señala el recientemente publicado Informe Stern sobre “La Economía del Cambio Climático”, desde 1850 a la fecha el 70% de las emisiones de dióxido de carbono – el principal de los gases de efecto invernadero – proviene de Norteamérica y Europa.

Los instrumentos internacionales que abordan el problema, a saber, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Pro-

* Abogado; Subdirector de Medio Ambiente, Antártica y Asuntos Marítimos.

toloco de Kyoto, contienen numerosas disposiciones que reconocen esa realidad. Por ejemplo, en el tercero de sus párrafos preambulares aquel tratado señala que “la porción más grande de las emisiones históricas y actuales de gases de efecto invernadero se ha originado en los países desarrollados”, para luego indicar en su Artículo 3 que son esas naciones las que deben ejercer el liderazgo en el combate al cambio climático y sus efectos adversos. La naturaleza global de esta empresa y la necesidad de un esfuerzo y trabajo conjuntos de toda la comunidad internacional para su atención también son enfatizadas por la convención, aunque ello de acuerdo al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, así como con sujeción a las respectivas capacidades y condiciones económicas y sociales de los Estados.

En ese espíritu el Protocolo de Kyoto, que fue elaborado para precisar y dar mayor efectividad a las obligaciones de reducción de emisiones que la convención marco establecía de forma un tanto genérica y poco vinculante, determina claras diferencias entre naciones desarrolladas y en vías de desarrollo. Las primeras deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a niveles a lo menos inferiores en el 5% a los existentes en 1990, imperativo del cual están exentos los países subdesarrollados. Un anexo al protocolo determina con exactitud los porcentajes de disminución que deberá alcanzar cada una de esas partes. Ellas también deben contribuir con recursos financieros y tecnología, para ayudar a las naciones más pobres a cumplir sus compromisos de elaboración de inventarios de emisiones y formulación de planes y programas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Medio Ambiente y Desarrollo

Una significativa parte del presente debate internacional en torno a la manera de abordar un fenómeno que afectará a toda la comunidad de naciones y que, al margen de la incertidumbre inherente al conocimiento científico, se piensa que posee la potencialidad para llegar a constituir, al menos en algunos lugares y con relación a ciertas actividades, un problema de alcances dramáticos, descansa en el hecho de ser un grupo determinado de países los principales responsables de su aparición. La conveniencia de abandonar un modelo de desarrollo basado en altos niveles de consumo energético y la explotación intensiva de recursos naturales, traerá aparejados altos costos sociales y económicos, que deben ser asumidos por los Estados. No tan sólo en cambio climático, también en

otros problemas ambientales como el agotamiento de la capa de ozono, biodiversidad, deforestación y contaminación marina, cuya resolución implica a menudo decisiones sobre la utilización de recursos financieros, el análisis de las prioridades y costos de la acción internacional es parte integrante de una discusión más amplia, en torno al carácter del desarrollo económico y social que los gobiernos desean emprender, así como sobre las legítimas expectativas de crecimiento económico de las naciones más desposeídas.

Los millones de toneladas de carbón que en un momento posibilitaron la Revolución Industrial y la posterior emergencia del Reino Unido y luego de los Estados Unidos como potencias mundiales, se encuentran hoy disponibles en China, India e Indonesia. Hace cien años no se oían voces que aconsejaran dejar de utilizar aquel recurso en aras de la preservación de una atmósfera prístina o de la no creación de un invernadero gaseoso sobre nuestras cabezas. Esas voces ahora sí están presentes y en su mayoría provienen, coincidentemente, de quienes disfrutaban de altos niveles de vida basados en buena medida en pasados esquemas de desarrollo desprovistos de consideraciones ambientales. Con una urgente necesidad de superar sus presentes condiciones de carencia y pobreza, continuamente agravadas por la omnipresente relación entre la presión demográfica y la miseria, para aquellos países y otros muchos en vías de desarrollo la prioridad no es cuidar la calidad del aire o atender consejos foráneos, sino que dar casa, comida, atención médica y educación a su gente.

La gran importancia política que, sin duda, ha asumido el tema medioambiental en los últimos años, radica en que su tratamiento puede llegar a constituirse en un fértil campo de disputas entre los países industrializados y aquellos que aspiran a acceder a esa condición. La evidencia científica sobre las características del cambio climático y sus amenazas para el mundo aparece cada día con mayor claridad, aunque aún no es definitiva. Todo indica que no disfrutaremos sus consecuencias. Sin embargo, para los más pobres de los pobres (y hay muchos de ellos en los sectores meridionales del planeta) resulta inconcebible sacrificar sus perspectivas de desarrollo económico, a fin de estabilizar en ciertos niveles los mismos gases cuya emisión incontrolada posibilitó el enriquecimiento de las naciones del norte. Ello porque sus gobiernos enfrentarían presiones sociales y políticas que podrían tornarse inmanejables; porque postergar su desarrollo perpetuaría la división entre ricos y pobres; porque no son ellos los principales causantes del problema; porque la pobreza es en sí misma una importante causa de la degradación medioambiental y porque

la capacidad de los países en vías de desarrollo para adaptarse a futuros desafíos medioambientales sólo puede ser incrementada mediante un mayor desarrollo económico y social.

En este contexto, la exigencia de ciertos sectores del mundo en desarrollo en cuanto a que se dé forma a un nuevo y más justo orden internacional mediante una vinculación entre medio ambiente y desarrollo, resulta inevitable. Ello encuentra una clara expresión en el tema del cambio climático, cuyo tratamiento pasa necesariamente por una acción unitaria, mancomunada y global. Uno de los principios básicos de la Convención Marco sobre Cambio Climático indica que sus partes tienen derecho a promover su desarrollo sostenible y que su crecimiento económico es esencial para atender el problema. De esta manera, países con inmensas necesidades socioeconómicas como China, India e Indonesia, que además detentan culturas milenarias y, por qué no decirlo, albergan a veces resentimientos derivados de sus pasados coloniales que influyen en sus percepciones, ven súbitamente como su colaboración es imprescindible para que acuerdos internacionales de restricción de emisiones tengan posibilidades de éxito. Así, la tentación de ejercer tal influencia y lograr para sí flujos adicionales de asistencia financiera y tecnológica, no es más que el próximo y lógico paso. En nuestro más cercano vecindario, un país como Brasil – lejos el más importante actor internacional en el tema de la deforestación, factor que luego del uso de combustibles fósiles es la segunda fuente antropogénica de dióxido de carbono – es un entusiasta adalid de esa estrategia.

Responsabilidades Diferenciadas

Los costos involucrados en este desafío justifican tal actitud. Mitigar el problema del cambio climático, es decir, estabilizar las emisiones de ese gas a un nivel en el 5% inferior al existente en 1990 (meta que el Protocolo de Kyoto pretende lograr para 2012) es una muy difícil y extremadamente onerosa empresa. De hecho, muy pocos Estados se encuentran cerca de dar cumplimiento a ese mandato. Adaptarse a sus efectos podría ser algo más barato, dependiendo de las condiciones geográficas de cada país (para Bangladesh y algunos países islas del Pacífico Sur, que podrían verse inundados por eventuales crecidas marinas, esta alternativa es casi ilusoria), aunque de todas formas demandaría ingentes recursos y una no fácil acción gubernamental en cuanto a la creación de políticas públi-

cas con tal objetivo. El desarrollo de fuentes alternativas y renovables de propulsión, como los biocombustibles y las energías eólica, geotérmica y solar, requiere tiempo, no está exento de obstáculos y también necesita fuertes inversiones. Lo propio sucede con la energía nuclear, la que además adolece de un injustificado problema de imagen pública.

Es cierto que en el caso del agujero en la capa de ozono la acción internacional ha sido eficaz, pero allí la evidencia científica era clara, las tecnologías nocivas eran limitadas y estaban controladas por un reducido grupo de compañías, el costo de dejar de lado los CFCs podía ser calculado e incluso compensado con la aparición de substitutos, y la asistencia financiera necesaria para ayudar a los países en desarrollo con tal propósito era relativamente pequeña. La situación es distinta en lo que atañe al cambio climático, pues si bien el objetivo de estabilizar los gases de efecto invernadero en la atmósfera es claro y preciso, no ocurre aún lo mismo con la evidencia científica sobre los alcances del problema y sus vías de solución, para no hablar siquiera de que en este caso el imperativo no es dejar de lado o reducir considerablemente la utilización de un aerosol para el pelo, sino varios de los combustibles que impulsan nuestro accionar como sociedades.

La Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto abordan esta problemática de manera práctica e inteligente. No debe olvidarse que estos instrumentos son fruto de negociaciones internacionales, por lo que no pocos de los compromisos y obligaciones que ellos establecen podrían haber sido objeto de una mayor precisión o haber apuntado, tal vez, a objetivos algo más ambiciosos. Tienen sí el mérito de estipular que la empresa de revertir los errores del pasado en este campo debe ser acometida de manera global, por todas las naciones, pero con especial ayuda a los países en desarrollo que sean muy vulnerables a este fenómeno y, de particular importancia, “sobre una base de justicia y de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”. Como se ha señalado, también establecen que son los países más ricos quienes deben asumir el liderazgo y sobrellevar los mayores costos a este respecto. Solamente ellos poseen obligaciones de disminución de emisiones, en tanto que la contribución del resto se lleva a cabo fundamentalmente por medio del Mecanismo de Desarrollo Limpio del protocolo, sistema que proporciona incentivos a naciones industrializadas para invertir en proyectos de reducción de emisiones y absorción de dióxido de carbono en el mundo en desarrollo.

Free Riders

Tal diferenciación de responsabilidades y el magno propósito de basar este esfuerzo en consideraciones de justicia y equidad, son elementos loables. Sin embargo, un observador imparcial debe también reconocer que aunque todos los países industrializados partes del Protocolo de Kyoto diesen efectivo y total cumplimiento a sus imperativos de reducción – lo cual es muy difícil –, el problema del calentamiento global y su consecuencia de cambio climático persistiría. Los Estados Unidos, donde se origina el 25% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, no ha ratificado ese instrumento y, por lo tanto, no son sujeto de las obligaciones que él impone. Resulta obvio que su ausencia debilita considerablemente tal régimen de mitigación. Esta actitud se debe en parte a los altos costos financieros que implicaría cumplir cabalmente sus estipulaciones (nadie conoce con exactitud los guarismos, pero se sabe que no serían pequeños), al poco éxito que parecen estar teniendo sus cláusulas en cuanto a las disminuciones que efectivamente se obtendrán para 2012, a la renuencia del Congreso americano a someter decisiones de política interna a mecanismos internacionales y en particular al hecho irrefutable de que algunos de los más grandes emisores de tales gases no han asumido ningún deber de reducción.

Esta es una delicada arista del tema del calentamiento global. Como se ha reiteradamente indicado, nadie niega que son las naciones industrializadas quienes han contribuido mayormente a este fenómeno y que deben ser ellas, por lo tanto, quienes asuman las mayores obligaciones para su mitigación. Tampoco se discute que los países pobres tienen derecho a priorizar su desarrollo económico y social, con miras a elevar los niveles de vida de sus habitantes. El problema radica en que tal desarrollo pareciera en buena parte implicar el intenso uso de las mismas tecnologías contaminantes y la amplia utilización de los mismos recursos naturales que contribuyen mayormente al efecto invernadero. Lejos de reducir o al menos controlar sus emisiones de dióxido de carbono, algunos países subdesarrollados las están incrementando a niveles prodigiosos, tanto así que se piensa que en sólo dos décadas más la contribución del mundo en desarrollo al calentamiento global será mayor que la de los países industrializados. Desde 1990 India ha aumentado sus emisiones en el 70%, en tanto que China lo ha realizado en casi el 50%. A este ritmo, durante los próximos diez años China superará a los Estados Unidos como el principal emisor mundial de gases de efecto invernadero. En algún momento del presente siglo la concentración de dióxido de carbono en la atmós-

fera doblará los niveles anteriores a la Revolución Industrial y con ello la temperatura global podría aumentar en 1,5 a 4,5 grados centígrados.

Armageddon

Mucho se ha hablado y escrito sobre las posibles dimensiones y consecuencias del calentamiento global. Existe ya casi unanimidad entre la comunidad científica en cuanto a la presencia de un invernadero artificial sobre nuestras cabezas, pero como sugiere la escala de temperaturas arriba consignada, es con respecto a sus efectos donde aún existe incertidumbre. Con esta limitación en mente, es factible señalar que este fenómeno podría traer algunas derivaciones beneficiosas, como la prolongación de las temporadas de cultivo en algunos lugares del mundo, la reducción de la demanda de energía en latitudes altas y la apertura de vastos sectores septentrionales del planeta a la producción agrícola, a la búsqueda de nuevos recursos naturales y al asentamiento humano. El continente Antártico podría recuperar las características de lujuriosa vegetación que antaño tuvo y llegar a ser apto para la vida del hombre.

Sin embargo, mayores temperaturas también podrían ocasionar una significativa extensión en el alcance geográfico de las enfermedades tropicales, aumentos en el nivel del mar e inundaciones, derretimientos de hielo y con ello modificaciones en los cursos de ciertas corrientes marinas (notoriamente la Corriente del Golfo que tempera a Europa, lo que podría provocar que ese continente se enfriase en medio de un mundo en calentamiento) y potencialmente peligrosas alteraciones en los ciclos de vida de las especies marinas, ello en circunstancias que muchos países pobres dependen de la pesca de recursos ya sobre explotados y de precaria supervivencia.

Se encuentran, además, las eventuales consecuencias relacionadas directamente con el cambio climático que podría provenir de tal calentamiento, como la mayor frecuencia de tifones, huracanes y otros fenómenos extremos vinculados al viento y las precipitaciones, con su consiguiente daño material para sectores costeros y efectos en los tráficos aéreo y marítimo de los cuales depende el comercio internacional; severos cambios en la ocurrencia de lluvias y sequías y sus impredecibles efectos en la agricultura mundial; y en general el riesgo que implica ingresar al terreno desconocido provocado por la modificación de situaciones climáticas que se han mantenido más o menos estables, durante el tiempo que el hombre ha vivido en comunidades asentadas y basado su existencia en el cultivo de los suelos.

De lo dicho se desprende que son las naciones en vías de desarrollo quienes están más expuestas a los eventuales efectos perniciosos del calentamiento global. Son ellas las que en su mayoría se ubican en los sectores ecuatoriales del planeta, áreas que lejos de recibir los eventuales beneficios arriba enunciados, podrían hacerse insoportables para la vida humana en virtud de tórridas temperaturas. Ellas son quienes estarían más propensas a recibir el impacto de desastres naturales como inundaciones y furiosas tormentas, al tiempo de ser también ellas las que carecen de la infraestructura necesaria para sobrellevar tales fenómenos y del dinero para construirla. Ellas son, finalmente, las que en su mayoría dependen para su comercio internacional y para alimentar a sus habitantes de la agricultura y la pesca, sectores que probablemente serían los más golpeados por el cambio climático.

No obstante, las naciones industrializadas tampoco estarán inmunes a tales efectos. Si bien algunos países desarrollados podrían beneficiarse de un aumento en la temperatura en las áreas más al norte del planeta y, por lo general, todos ellos poseen los recursos para financiar necesarias medidas de adaptación a nuevos fenómenos climatológicos, eventuales consecuencias adversas para la agricultura mundial no pueden dejarlos indiferentes. Al margen de hambrunas concentradas en algunos lugares de Africa en ciertos períodos determinados, el mundo ha podido dar comida a una creciente población gracias al continuo aumento de la producción agrícola. Si, por ejemplo, modificaciones en las precipitaciones convirtieran en tierras áridas a sectores de actual gran productividad, no sólo la capacidad de los países desarrollados para alimentar a su propia gente se vería amenazada, también hordas de hambrientos refugiados desplazados desde países más pobres podrían agolparse en sus puertas clamando por acceso y alimentos. Ello para no hablar de las implicancias de una extendida desertificación, en un sistema de comercio internacional basado en buena medida en el intercambio de productos agrícolas.

Un Desafío Global

Por estas razones, sólo puede concluirse que el calentamiento global y sus eventuales consecuencias en el clima del planeta constituyen un desafío de alcances universales, que como tal debe ser abordado por toda la comunidad internacional en su conjunto. Los países industrializados deben asumir sus responsabilidades y utilizar sus mayores recursos financieros, dando efectivo cumplimiento a las obligaciones que a este respecto les

imponen los instrumentos internacionales vinculados al tema. Aquellas naciones en vías de desarrollo que contribuyen al efecto invernadero tanto y en ciertos casos incluso más que algunos países más ricos, deberían asimismo reconocer que tal conducta les confiere una especial responsabilidad, pues sin su aporte el problema no puede ser solucionado. Su legítima prioridad es elevar el nivel de vida de su población, pero ello no impide la realización de un esfuerzo adicional de su parte, para al menos reducir en algo emisiones que de ser mantenidas harían estéril una acción en tal sentido de parte de otras naciones.

La participación de los Estados Unidos es imprescindible, habida cuenta del alto porcentaje de sus emisiones y de que posee, más que ninguno, la tecnología y el dinero para acometer esta empresa. Su negativa a ratificar el Protocolo de Kyoto no ha impedido que sus autoridades y opinión pública hayan visualizado el problema que plantea el calentamiento global y reconocido que el país debe sumarse a la tarea común para su solución. Para este efecto, se ha sugerido instaurar un sistema nacional de comercio de derechos de emisión, así como proporcionar incentivos a las compañías americanas para invertir en proyectos de reducción de emisiones y transferencia de tecnología limpia a países en desarrollo. La eventual puesta en práctica de estas iniciativas – aunque ciertamente positiva – no debería impedir la incorporación de los Estados Unidos al régimen de Kyoto, el que evidentemente se vería fortalecido con su presencia. De hecho, la Unión Europea posee un detallado sistema interno de comercio de derechos de emisión, que opera de manera complementaria al del Protocolo de Kyoto y establece exigencias destinadas a conseguir que la Comunidad en su conjunto cumpla con las metas allí estipuladas. La buena experiencia ya observada en su aplicación y sus perspectivas de ampliación a países extracomunitarios, hacen de él un adecuado modelo para el futuro desarrollo de la cooperación internacional en este ámbito.

Por ello, al interior del régimen de la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto debería enfatizarse la búsqueda de fórmulas que posibiliten la participación norteamericana, tal vez mediante un compromiso de parte de algunos países en vías de desarrollo claves, como Brasil, China, India, Indonesia, México y Sudáfrica, para disminuir sus gases contaminantes en un porcentaje determinado. Es difícil poner en práctica esta sugerencia, pero lo cierto es que en las reuniones de las partes de estos instrumentos ya se han avanzado iniciativas en tal sentido. No resulta de extrañar que tales propuestas hayan sido rechazadas de plano por quienes podrían ser eventualmente afectados, con argumentos

generalmente vinculados a la responsabilidad histórica de los países industrializados y a la necesidad del mundo en desarrollo de proporcionar alimentos y mejores niveles de vida a su población. Sin rechazar la validez de estas razones, debería también considerarse que el calentamiento global no será detenido sin que las naciones en vías de desarrollo asuman compromisos más exigentes. En este caso, ser flexibles no significa perder soberanía o postergar legítimas expectativas de desarrollo, más bien implica contribuir a la solución de un problema que, al menos, posee la potencialidad de comprometer seriamente la vida de generaciones futuras. ■

POSICION ARGENTINA RESPECTO A LAS ISLAS MALVINAS*

EDUARDO AIRALDI**

Antecedentes históricos

Los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, cuya superficie total asciende a 1.952.561 km², se mantienen sólidamente fundados sobre títulos de naturaleza geográfica, histórica y jurídica.

Las Islas Malvinas formaron parte del área bajo jurisdicción de España: las Bulas Pontificias de 1493 y el Tratado de Tordesillas de 1494 constituyen los primeros instrumentos que receptan títulos de España de acuerdo con el derecho internacional de la época.

Las islas fueron descubiertas por integrantes de la expedición de Magallanes en el año 1520. En el curso del siglo XVII las Islas Malvinas fueron avistadas por navegantes de otras naciones que se aventuraban en los dominios españoles a riesgo de la reacción y las protestas que España efectuaba cuando tenía noticias de tales expediciones. Toda la región austral de América, con sus costas, mares e islas, quedó indiscutiblemente preservada bajo la soberanía española a través de los diversos tratados suscriptos en este período, como el Tratado “Americano” de 1670, entre España e Inglaterra.

La Paz de Utrecht, firmada en 1713, aseguró la integridad de las posesiones de España en América del Sur y confirmó su exclusividad de navegación en el Atlántico Sur. Inglaterra aceptó dichas cláusulas como signataria de los acuerdos de Utrecht y de tratados posteriores del siglo XVIII que lo ratificaban. No obstante, hacia mediados de este siglo, las Islas Malvinas comenzaron a ser objeto del interés de Gran Bretaña y Francia, que aspiraban a contar con un establecimiento estratégicamente ubicado frente al estrecho de Magallanes.

* Embajador, Dirección General de Malvinas y Atlántico Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

** Intervención del Sr. Embajador el 27 de junio de 2007, Santiago de Chile.

En 1749, España se enteró de un proyecto británico para establecerse en las Islas Malvinas y protestó firmemente ante el gobierno de Gran Bretaña que, en consecuencia, desistió de llevarlo a cabo.

Cuando en 1764 Francia formó el establecimiento de “*Port Louis*” en la Isla Soledad, España se opuso y obtuvo el reconocimiento de Francia de su derecho a las islas. El Gobierno francés ordenó la evacuación y entrega del establecimiento a las autoridades españolas, lo cual se concretó en 1767. Hasta ese momento, las Islas Malvinas formaban parte del jurisdicción que se administraba desde Buenos Aires, y desde entonces la Corona española designó gobernadores residentes en ellas, dependientes de las autoridades de aquella ciudad.

Al año siguiente de la instalación francesa, una expedición británica llegó clandestinamente al archipiélago y, como seguimiento de ella, en 1766 marineros ingleses levantaron un fuerte en un lugar que llamaron “*Port Egmont*”, en la actual isla Trinidad (*Saunders*). Pese al secreto con que el Gobierno británico llevó a cabo esta operación, España tuvo conocimiento de ello y protestó insistentemente exponiendo sus derechos. Como no tuvo una respuesta aceptable, buscó el establecimiento intruso y, en 1770, expulsó por la fuerza a sus ocupantes. Con motivo de esta acción se estuvo al borde de una guerra, evitada con un acuerdo bilateral firmado en 1771 que constaba de una Declaración por la que España restituía “*Port Egmont*” a los británicos para salvar el honor del Rey de Inglaterra, haciendo reserva expresa de su soberanía sobre la totalidad de las Islas Malvinas, y una Aceptación de la Declaración en la que Gran Bretaña guardaba silencio acerca de la reserva de derechos española. Como parte del acuerdo se convino verbalmente que los ingleses se retirarían de “*Port Egmont*” posteriormente, lo cual ocurrió en 1774.

Los británicos no regresaron a las Malvinas luego de 1774 ni manifestaron interés en ellas mientras que las autoridades españolas con asiento en Puerto Soledad continuaron ejerciendo su jurisdicción y control sobre la totalidad del archipiélago. En 1776, al crearse el Virreinato del Río de la Plata, las islas fueron incluidas en él y sus gobernadores pasaron a depender del Virrey con sede en Buenos Aires.

En 1790, con la firma del tratado de San Lorenzo de El Escorial, Gran Bretaña se comprometió a no formar ningún establecimiento en las costas tanto orientales como occidentales de América Meridional ni en las islas adyacentes ya ocupadas por España, cual era el caso de las Islas Malvinas.

La sucesión de treinta y dos gobernadores españoles en las Islas Malvinas fue continua hasta el año 1811 en que la guarnición de Puerto Soledad fue requerida desde Montevideo para la defensa de la administración colonial española al comienzo de las Guerras de la Independencia. Los primeros gobiernos patrios de las Provincias Unidas del Río de la Plata tuvieron en cuenta en diversos actos administrativos a las Islas Malvinas, a las que consideraron parte integrante de su territorio, no sólo en virtud del principio del *uti possidetis juris* de 1810, sino por haberlas heredado de España por sucesión de Estados.

En 1820, bajo las difíciles condiciones de las luchas internas que enfrentaba el Estado argentino en formación, el Oficial de Marina David Jewett tomó posesión de las Islas Malvinas en nombre de las Provincias Unidas del Río de la Plata en un acto público en Puerto Soledad, al que asistieron loberos y balleneros de varias nacionalidades, entre ellos estadounidenses y británicos, que recalaban en las islas en el desarrollo de sus faenas. La noticia fue publicada en medios de los Estados Unidos y del Reino Unido sin provocar comentarios oficiales por parte de esos países. Tampoco manifestó Gran Bretaña pretensión alguna a las Islas Malvinas en el proceso de reconocimiento del Estado argentino, iniciado en 1823, que culminó con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825.

Durante la década de 1820, los sucesivos Gobiernos argentinos realizaron diversos actos demostrativos de su soberanía sobre las Islas Malvinas, incluyendo la designación de gobernadores, legislación sobre recursos pesqueros y otorgamiento de concesiones territoriales. En este marco se fue desarrollando Puerto Soledad, cuyos habitantes criaban ganado, cazaban lobos marinos y prestaban servicios a los buques que tocaban puerto.

El 10 de junio de 1829 el Gobierno argentino promulgó un decreto por el cual creó la “Comandancia Política y Militar de las Islas Malvinas y adyacentes al Cabo de Hornos en el Mar Atlántico”. Después de haber mantenido silencio por más de medio siglo en el curso del cual se habían sucedido sin oposición administraciones españolas y argentinas en las Islas Malvinas, en noviembre de 1829 el Reino Unido protestó dicho decreto, en el marco de un renacimiento de su interés estratégico en el Atlántico Sur.

A fines de 1831, un buque de guerra de los Estados Unidos arrasó Puerto Soledad en represalia por la captura de buques loberos de esa nacionalidad que habían sido hallados en infracción a la legislación de pesca por las autoridades argentinas. El Gobierno argentino inició de inmediato las

gestiones para obtener reparación por parte de los Estados Unidos y, a su vez, envió una goleta de la Armada para restablecer el orden quebrado por la irrupción de la nave estadounidense.

Cuando el orden en Puerto Soledad había sido restaurado, el 3 de enero de 1833 una corbeta de la Marina Real británica, apoyada por otro buque de guerra que se encontraba en las cercanías, amenazó con el uso de fuerza superior y exigió la rendición y entrega de la plaza. Tras la expulsión de las autoridades argentinas y los pobladores, el Gobierno inglés, en 1834, asignaría a un oficial de la Armada para que permaneciera en las islas y recién en 1841 tomaría la decisión de “colonizar” las Islas Malvinas, nombrando un “gobernador”.

El acto de fuerza de 1833 – realizado en tiempo de paz, sin que mediara comunicación ni declaración previa alguna de parte de un gobierno amigo de la República Argentina – fue inmediatamente rechazado y protestado. El 16 de enero de 1833, el Gobierno argentino pidió explicaciones al Encargado de Negocios británico, que no estaba al tanto de la acción de los buques de su país. El 22 de enero, el Ministro de Relaciones Exteriores presentó una protesta ante el funcionario británico, que fue renovada y ampliada en reiteradas oportunidades por el Representante argentino en Londres. Las presentaciones argentinas tropezaron con respuestas negativas de parte del Gobierno del Reino Unido.

La cuestión quedó pendiente y así lo reconoció el Secretario de Asuntos Extranjeros británico en 1849. Por el lado argentino, continuó planteándose en distintos niveles del gobierno y fue objeto de debates en el Congreso de la Nación. En 1884, ante la falta de respuesta a sus reiteradas protestas, la Argentina propuso llevar el tema a un arbitraje internacional, lo cual también fue rechazado sin dar razones por el Reino Unido.

Durante la primera mitad del siglo xx, los sucesivos gobiernos argentinos fueron generalizando la práctica de presentar protestas ante el Reino Unido y realizar las presentaciones y reservas ante los organismos multilaterales correspondientes, cada vez que tenían conocimiento de actos unilaterales británicos por los que se desconocía la soberanía argentina.

La Cuestión Malvinas en la Organización de Naciones Unidas

La llamada “Cuestión Malvinas”, entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del

Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, no sólo estuvo presente en la Organización de las Naciones Unidas desde el inicio de su labor, sino que se manifestó incluso durante su proceso de creación, cuando, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco sobre la Organización Internacional.

Allí, en mayo de 1945, al debatirse las funciones que tendría la Asamblea General de la Organización que estaba por crearse, el Comité 4 de la Comisión II trató la cuestión de los territorios no autónomos y el sistema de fideicomisos al cual serían sometidos. A fin de evitar que su aplicación se extendiera a los territorios sobre los cuales la Argentina reivindicaba derechos y que se encontraban bajo controversia de soberanía, la Delegación nacional formuló una reserva de derechos, recogida por el Informe del relator, señalando que la República no aceptaría en ningún caso que este sistema fuese “aplicado sobre territorios pertenecientes a la Argentina ya sea que ellos estén sujetos a reclamo o controversia o estén en posesión de otros Estados”.

Al año siguiente, durante el primer período de sesiones de la Asamblea General, las Potencias administradoras presentaron una lista de territorios no autónomos que quedarían comprendidos dentro del Capítulo XI de la Carta, la cual establece en su artículo 73 inciso e) la obligación de dichas Potencias de transmitir al Secretario General información referente a los mismos. El Reino Unido inscribió a las Islas Malvinas en la lista, sobre cuya base la Asamblea General preparó la Resolución 66 (I), aprobada el 14 de diciembre de 1946. Al figurar las Malvinas en esta Resolución, la Delegación argentina formuló una nueva reserva de sus derechos de soberanía, actitud que se repitió en adelante cada vez que la Cuarta Comisión de la Asamblea General procedía a analizar la información transmitida por el Reino Unido sobre dicho territorio.

El 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1514 (XV) “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, que proclamó “la necesidad de poner fin, rápida e incondicionalmente, al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”, consagrando dos principios fundamentales que debían guiar el proceso de descolonización: el de autodeterminación y el de integridad territorial. Esta Resolución establece en su párrafo sexto que “todo intento encaminado a quebrar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”. Esta limi-

tación impuesta al derecho a la autodeterminación implica que éste cede ante el respeto a la integridad territorial de los Estados.

En esta etapa del desarrollo de la Cuestión Malvinas en la ONU, iniciada en 1945 y que se extendió hasta mediados de la década de 1960, la característica constante fue la formulación de afirmaciones y reservas de los derechos argentinos. Con la inclusión del tema en el proceso de descolonización comenzó una nueva etapa. En marzo de 1964, la Secretaría elaboró un documento de trabajo, que presentó ante el Comité Especial de Descolonización, conteniendo información sobre los territorios a los que era aplicable la Resolución 1514 (XV). Ante la inclusión de las Malvinas en el documento mencionado, la Misión argentina ante Naciones Unidas reaccionó haciendo notar la omisión de datos históricos y aspectos jurídicos que “resta luz a los derechos de la República Argentina” y solicitando intervenir en los debates del Subcomité III, dedicado a los pequeños territorios, en ocasión del examen de la situación de las islas.

No obstante la oposición británica, la Argentina logró participar en el debate del Subcomité III del Comité Especial. En septiembre de 1964, el Delegado argentino, José María Ruda, pronunció un alegato en el que se exponían los fundamentos históricos y jurídicos del reclamo de soberanía argentino, llegando a las siguientes conclusiones:

“1° La República Argentina reclama con firmeza el restablecimiento de su integridad territorial, mediante la devolución de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, que fueron tomadas por Gran Bretaña en un acto de fuerza. Unica solución que impone la justicia. La República Argentina, respetuosa de los derechos fundamentales del hombre y de las obligaciones emanadas de la Carta de las Naciones Unidas, tendrá especialmente en cuenta el bienestar y los intereses materiales de los actuales pobladores de las Islas Malvinas. En la misma forma como, al amparo de las garantías que otorga nuestra Constitución, los hombres de todas las razas y credos del mundo se han integrado a la vida de la Nación.

2° La República Argentina no aceptará, sin embargo, que se desnaturalice el principio de libre determinación, aplicándolo para consolidar situaciones producto de un anacronismo colonial, en detrimento de sus legítimos derechos de soberanía sobre las Islas”

El “alegato Ruda” constituyó un hito histórico en el desarrollo de la disputa de soberanía por Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur

y los espacios marítimos circundantes, en tanto fue la primera presentación orgánica de la misma ante las Naciones Unidas, que tomó nota de su existencia y recomendó a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido iniciar negociaciones bilaterales a fin de encontrarle una solución pacífica.

En efecto, siguiendo las sucesivas recomendaciones del Subcomité III y del Comité Especial, la Asamblea General aprobó el 16 de diciembre de 1965 la Resolución 2065 (XX), en la cual,

“Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas,

Invita a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial [...] a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas Malvinas”.

Esta invitación de las Naciones Unidas a la Argentina y al Reino Unido a llevar a cabo negociaciones sobre soberanía, teniendo en cuenta los intereses de la población de las Islas Malvinas, fue renovada posteriormente por otras Resoluciones de la Asamblea General y del Comité Especial, como se verá más adelante. De este modo, la comunidad internacional al reconocer la existencia de una disputa de soberanía relativa a la Cuestión Malvinas, al especificar su carácter bilateral entre la Argentina y el Reino Unido y al establecer que debe ser resuelta por la vía pacífica de la negociación entre las partes, haciendo referencia expresa a los intereses – y no a los deseos de los habitantes de las islas – excluye la aplicación del principio de autodeterminación.

Negociaciones bilaterales (1966-1982)

La visita del Secretario de Relaciones Exteriores británico Michael Stewart en enero de 1966, permitió que se mantuvieran los contactos iniciales a nivel ministerial sobre la Cuestión Malvinas. El comunicado conjunto emitido tras las reuniones expresaba:

“Los Ministros consideraron la diferencia existente entre el Gobierno argentino y el del Reino Unido sobre las Islas Malvinas. De acuerdo con el espíritu de conciliación que ha inspirado la Resolución 2065 de la XX Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 16 de diciembre de 1965, ambos Ministros efectuaron un valioso y franco intercambio de puntos de vista, en el curso del cual los Ministros reiteraron las posiciones de sus respectivos gobiernos. Finalmente, como resultado de esas conversaciones los dos ministros han coincidido en proseguir sin demora las negociaciones recomendadas en la citada resolución por la vía diplomática o por aquellos medios que puedan acordarse a fin de encontrar una solución pacífica al problema e impedir que la cuestión llegue a afectar las excelentes relaciones que vinculan a la Argentina y al Reino Unido. Ambos Ministros acordaron transmitir esta decisión al Secretario General de las Naciones Unidas”

La primera rueda de negociaciones tuvo lugar en julio de 1966 en Londres. Una segunda rueda se desarrolló entre noviembre y diciembre del mismo año, también en Londres, ocasión en que la parte británica propuso avanzar hacia el mejoramiento de las comunicaciones entre las islas y el territorio continental argentino, con vistas a un futuro acuerdo sobre soberanía.

En el curso de 1967 se pasó a una etapa de conversaciones informales permanentes, que permitían mantener el ritmo negociador sin limitarse a las ruedas formales. En esta etapa surgieron los primeros proyectos de acuerdo que buscaban una solución a la disputa, tocando los temas de soberanía y comunicaciones. A partir de estas conversaciones, diplomáticos de ambos países fueron avanzando hacia la redacción de un documento que reflejara el grado de acuerdo alcanzado. A propuesta de la parte británica, este documento tomó la forma de un Memorándum de Entendimiento, cuyo texto quedó consensuado por ambos equipos negociadores en agosto de 1968, para ser luego elevado a aprobación final de los respectivos gobiernos.

Entre sus puntos principales el Memorándum de Entendimiento consignaba que “el objetivo común es solucionar definitivamente y en forma amistosa la disputa sobre la soberanía, teniendo debidamente en cuenta los intereses de la población de las Islas” y que los dos gobiernos “se proponen realizar rápidos progresos con medidas prácticas para promover la libertad de comunicación y movimiento entre el territorio continental y las Islas”. El párrafo central quedó redactado en estos términos:

“El Gobierno del Reino Unido, como parte de esa solución final reconocerá la soberanía argentina sobre las Islas a partir de una fecha a ser convenida. Esta fecha será convenida tan pronto como sea posible después que los dos Gobiernos hayan resuelto la actual divergencia entre ellos respecto del criterio conforme al cual el Gobierno de Su Majestad considerará si los intereses de los isleños estarían asegurados por las salvaguardias y garantías a ser ofrecidos por el Gobierno Argentino y que el Gobierno de Su Majestad se halle entonces satisfecho de que aquellos intereses estén así asegurados”.

El Gobierno argentino aprobó el texto acordado en la mesa de negociaciones y comunicó al Reino Unido que estaba listo para firmarlo, quedando a la espera de la decisión del Gobierno británico para proceder a su suscripción. Los Secretarios de Estado responsables del tema en el gabinete británico también aprobaron el texto negociado. En ese momento, cuando existían expectativas ciertas de firmar el Memorándum de Entendimiento, filtraciones de la negociación en la prensa británica y sus repercusiones en la política interna, hicieron que el gabinete demorara la decisión final. Se generó así una oposición al acuerdo en el Parlamento y en los medios británicos, lo cual en definitiva hizo que el Reino Unido abandonara el proyecto a fines de 1968.

Esto provocó que las negociaciones sobre soberanía quedaran virtualmente interrumpidas a partir de 1969. Se buscó entonces un nuevo enfoque, centrado en lograr un entendimiento sobre medidas prácticas de comunicaciones, y haciendo, al mismo tiempo, una reserva recíproca sobre las respectivas posiciones en materia de soberanía. Estas “conversaciones especiales” se desarrollaron a lo largo de 1970 y tuvieron como resultado concreto la Declaración Conjunta sobre comunicaciones entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino del 1° de julio de 1971, acordada en Buenos Aires por intercambio de notas reversales, bajo una fórmula que preservaba las posiciones de cada parte en materia de soberanía.

El acuerdo de 1971 comprendía un conjunto de medidas prácticas, que a partir de ese momento ambos gobiernos comenzaron a implementar para facilitar el movimiento de personas y bienes entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas, en ambas direcciones, con el fin de promover el establecimiento de vínculos culturales, sociales y económicos. Los acuerdos alcanzados fueron comunicados al Secretario General las Naciones Unidas, señalándose que las medidas adoptadas por los

dos gobiernos tenían en cuenta los intereses de la población de las Islas Malvinas, de conformidad con la Resolución 2065, y estaban dirigidas a contribuir a los esfuerzos que ambos continuarían realizando para llegar a una solución amistosa y definitiva de la disputa sobre soberanía. Estos acuerdos representaban una etapa del proceso hacia la solución final de la controversia.

La República Argentina hizo un gran esfuerzo para facilitar las comunicaciones con las Islas Malvinas, el cual fue reconocido por el Reino Unido y aprovechado por los habitantes de las islas para mejorar la situación de aislamiento en la que se encontraban.

Cabe destacar en este sentido, las adoptadas inmediatamente luego de la firma de la Declaración Conjunta como las relativas a las conexiones telefónicas y telegráficas directas y al mejoramiento del servicio postal. Luego, la Comisión Consultiva Especial, conformada por representantes y técnicos de ambos gobiernos en cumplimiento del primer párrafo de la Declaración Conjunta, mantuvo conversaciones respecto de la construcción y operación de un aeródromo provisorio en las Islas Malvinas, a fin de permitir el establecimiento de un servicio aéreo con aeronaves basadas en tierra, en reemplazo de los hidroaviones que la Fuerza Aérea Argentina había comenzado a utilizar transitoriamente para los vuelos al archipiélago. Las condiciones para dichos trabajos quedaron definidas mediante Notas Reversales intercambiadas el 2 de mayo de 1972 en Buenos Aires, entre el Canciller de Pablo Pardo y el Embajador Hadow. El aeródromo provisorio sería construido y operado por el Gobierno argentino, empleando principalmente personal proveniente del territorio continental argentino, pero con la participación de personal local. El Gobierno del Reino Unido proveería el terreno, un edificio para la habitación del personal que llegara desde el continente y los servicios de agua y electricidad. El Gobierno argentino se haría cargo de todos los demás costos y gastos de mantenimiento.

Con el propósito de estimar las necesidades para dichos trabajos, desde el mes de abril se instaló en las islas Malvinas una avanzada del “Grupo de Tareas” argentino, integrado por miembros de las Fuerzas Armadas. En un informe elevado a la Cancillería, el titular de este Grupo e integrante de la Comisión Consultiva Especial, Vicecomodoro de la Colina, destacaba el buen entendimiento con las “autoridades” isleñas y la disposición de éstas para facilitar sus tareas, así como el ambiente “auspicioso y proclive” al establecimiento de las comunicaciones con el continente. Luego el

equipo de trabajo argentino se fue ampliando, integrado principalmente por miembros de la Fuerza Aérea Argentina.

La Comisión Consultiva Especial alcanzó un acuerdo relativo a la operación del aeródromo provisorio y la prestación del servicio aéreo regular entre las Malvinas y el territorio continental argentino. Mediante las Notas Reversales intercambiadas en Buenos Aires el 24 de octubre de 1972 entre el Canciller McLoughlin y el Embajador Hadow, se establecía que la compañía estatal argentina Líneas Aéreas del Estado (L.A.D.E.) prestaría el servicio aéreo, de una frecuencia semanal en ambas direcciones una vez que el aeródromo estuviese listo, y abriría una agencia comercial y operativa en las islas con personal proveniente del territorio continental. Hasta la finalización de las tareas de construcción, mantendría dos vuelos al mes con hidroaviones. La documentación de vuelo sería la misma que se utilizaba para los vuelos de cabotaje argentinos y no se impondrían derechos de aterrizaje, gravámenes u otras cargas. La empresa L.A.D.E. podría introducir en las islas los combustibles, vehículos y equipos para la operación de las aeronaves, utilizar una frecuencia de radio, disponer lo necesario para la venta de pasajes y hacer las transacciones comerciales y financieras, incluyendo cambio de moneda, que la prestación del servicio aéreo requiriese.

Una vez que se consideró factible que la inauguración del aeródromo fuera a mediados de noviembre de 1972, se decidió que la siguiente rueda de negociaciones bilaterales tuviera lugar en *Stanley* entre los días 21 a 24 del mismo mes. Aunque la finalización de las obras se demoró por unas semanas más, la inauguración y las fechas para la reunión se mantuvieron.

Otras medidas implementadas fueron la presencia de docentes del territorio continental argentino en las islas, el otorgamiento de becas a los alumnos isleños para estudiar en territorio continental argentino y la utilización del Hospital Regional de Comodoro Rivadavia.

Sin embargo, no por abocarse al establecimiento de las comunicaciones el Gobierno argentino dejó de lado su objetivo principal en las negociaciones, es decir la recuperación del ejercicio de la soberanía. Así lo había afirmado y reiterado en el curso de las conversaciones especiales, y, llegado el punto de avance alcanzado a fines de 1972, insistió en que la siguiente ronda incluyese la cuestión de la soberanía. Frente a este requerimiento, el Gobierno británico adoptó una actitud evasiva, que se mantuvo durante los encuentros sostenidos en 1973.

Ante esta negativa actitud británica, la República Argentina desarrolló una intensa acción diplomática en el ámbito multilateral, que llevó a la aprobación de la Resolución 3160 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1973, con una muy amplia mayoría de votos a favor y sin votos en contra, la cual reconocía “los continuos esfuerzos realizados por el Gobierno argentino” y declaraba “la necesidad de que se aceleren las negociaciones previstas en la Resolución 2065 (XX) [...] para arribar a una solución pacífica de la disputa de soberanía existente” entre ambos gobiernos sobre las Islas Malvinas.

A partir de la firme actitud argentina y la visión ampliamente mayoritaria de la comunidad internacional, ambos gobiernos ensayaron en los años sucesivos algunas alternativas para reencauzar la negociación. Así ocurrió con la propuesta británica de junio de 1974 tendiente a establecer un condominio anglo-argentino en las Islas Malvinas como paso previo a una solución final a la disputa de soberanía. Esta idea fue recibida con interés por el Gobierno argentino, que seguidamente presentó una propuesta de administración conjunta, la cual tomaba los principales elementos de la formulación británica y la completaba con otros que no habían sido contemplados en aquella. Aunque inicialmente se consideró que ambas propuestas se acercaban lo suficiente como para continuar las negociaciones, éstas no prosperaron.

Pese a ello, el Gobierno argentino continuó manteniendo sus compromisos derivados de las conversaciones especiales y los acuerdos sobre comunicaciones. En este marco, en septiembre de 1974 se concluyeron los dos acuerdos por notas reversales que venían discutiéndose, uno sobre abastecimiento y comercialización de productos de YPF en las Islas Malvinas, y otro sobre medidas para facilitar el comercio y el transporte de mercaderías entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino, ambos sin perjuicio de las respectivas posiciones sobre soberanía.

Paralelamente, la República Argentina siguió tratando de persuadir al Reino Unido de que se aviniera a negociar para encontrar una solución definitiva a la disputa de soberanía. Una idea que surgió en el curso de 1975 fue la de alcanzar un acuerdo por el que la Argentina asumiera la soberanía de las islas y al mismo tiempo las arrendase al Gobierno británico por un período prolongado de tiempo. Si bien esta idea circuló en medios oficiales británicos y fue vista con interés por el Gobierno argentino, no prosperó en la mesa de negociaciones.

En 1976 se llegó a una situación de tensión bilateral, alimentada por distintos actos unilaterales británicos en el área de la disputa. A fines de ese año, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por una amplia mayoría y con la única oposición del Reino Unido, aprobó la Resolución 31/49 (XXXI) que nuevamente reconocía los “continuos esfuerzos” argentinos para “facilitar el proceso de descolonización y promover el bienestar de la población de las Islas”, solicitaba a ambos gobiernos “que aceleren las negociaciones relativas a la disputa sobre soberanía, según se pide en las resoluciones 2065 (XX) y 3160 (XXVIII)”, e instaba a las dos partes a “que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas están atravesando por el proceso recomendado en las resoluciones” mencionadas.

Para la reanudación del diálogo se llevaron a cabo reuniones informales y exploratorias, en el curso de las cuales el Reino Unido propuso dos líneas paralelas de negociación, una sobre cooperación económica y otra sobre la “hipotética futura relación constitucional entre las Islas Malvinas y la Argentina”, dentro de la cual podía plantearse el tema de la soberanía. En base a dichas premisas, en abril de 1977 quedó fijado el marco de referencia de las futuras ruedas formales a través de un comunicado conjunto que expresaba que las mismas se referirían a “las futuras relaciones políticas incluyendo soberanía, con relación a las Islas Malvinas, las Georgias del Sur y las Sandwich del Sur y la cooperación económica con respecto a dichos territorios en particular y al Atlántico Sudoccidental en general”.

La Argentina concurrió a las ruedas que siguieron con iniciativas concretas, como una actualización del esquema de administración conjunta, una lista de referencia para discutir las salvaguardias y garantías que el Gobierno nacional estaba dispuesto a otorgar a los isleños, y una propuesta para acordar un régimen que permitiera a los argentinos la adquisición de bienes en las islas. Todas ellas tropezaron con impedimentos levantados por la parte británica, que sólo manifestó interés por negociar un acuerdo de cooperación que facilitara la explotación de los recursos naturales en el área bajo disputa. Se establecieron sendos grupos de trabajo, uno sobre soberanía y otro sobre cooperación, pero hacia fines de 1978 la única discusión que tenía visos de progresar era la referida a la cooperación científica. Sin embargo, el proyecto de acuerdo alcanzado en esta materia tampoco pudo ser aprobado.

En 1980, la parte británica propuso un cambio de enfoque que consistía en el mantenimiento de conversaciones secretas y exploratorias sobre la

base de una “transferencia” de la soberanía de las Islas Malvinas a la Argentina y un arriendo simultáneo por parte de ésta al Reino Unido, por un período prolongado de tiempo. Estas conversaciones tuvieron lugar en el curso de dicho año y el Gobierno argentino se mostró interesado en seguir adelante en particular con la discusión del lapso de duración del arriendo. Sin embargo, las negociaciones no progresaron. A través de contactos informales sólo se mantuvo vivo el diálogo bilateral a fin de acordar el marco de referencia para una nueva ronda, pero ésta en definitiva no llegó a tener lugar.

A principios de 1982 el Gobierno argentino propuso una nueva orientación, basada en la conformación de una comisión permanente de negociación que se reuniría mensualmente durante un año con el objeto de resolver la disputa de soberanía. En febrero de ese año tuvo lugar en Nueva York una reunión para considerar esa propuesta. Aunque en el comunicado conjunto se reafirmó la voluntad de las dos partes de hallar una solución negociada a la controversia de soberanía, el Reino Unido no llegó a dar una respuesta a la propuesta argentina. Ante las señales contradictorias del Gobierno británico, el Gobierno argentino decidió emitir a principios de marzo un comunicado haciendo público el carácter de las negociaciones y exhortando al Reino Unido a aceptar la última propuesta argentina. En ese estado de cosas se produjeron los hechos que llevaron al conflicto armado, sin que volvieran a reanudarse las negociaciones sobre soberanía, situación que se mantiene hasta el presente debido a la negativa británica.

Período posterior a 1982

La dictadura militar que gobernaba la Argentina en 1982 actuó a espaldas del pueblo argentino, apartándose del tradicional reclamo pacífico sobre las islas. Fue una decisión equivocada porque el pueblo argentino siempre supo que el ejercicio pleno de la soberanía sobre las islas sólo puede ser recuperado por el diálogo pacífico y diplomático.

Sin embargo, ese conflicto no alteró ni la vigencia ni la naturaleza de la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, que continuó pendiente de negociación y solución. Así, durante el período de sesiones de la Asamblea General iniciado en septiembre de 1982 se aprobó la Resolución 37/9, que, recordando las Resoluciones 2065 (XX) y 3160 (XXVIII), solicitaba a la Argentina y al Reino Unido que

reanudasen las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la disputa de soberanía, y reafirmaba la necesidad de que los dos Gobiernos tuviesen en cuenta los intereses de los habitantes de las Islas Malvinas. Esta Resolución contó con 90 votos a favor, 52 abstenciones y 12 votos en contra, entre ellos el de Gran Bretaña.

A partir de esta Resolución y con el restablecimiento de la democracia en 1983, la República Argentina retomó su reclamo pacífico de soberanía y manifestó reiteradamente su disposición a reanudar las negociaciones conforme el mandato de la ONU, el cual se renovó en términos similares. Ese año, la Asamblea General adoptó la Resolución 38/12, en la que reiteraba lo expuesto en la Resolución 37/9 y lamentaba la falta de progreso en el cumplimiento de la misma, señalando el interés de la comunidad internacional en que la Argentina y el Reino Unido reanudasen las negociaciones.

En 1984, la Asamblea General aprobó la Resolución 39/6, en la que recordaba las anteriores relativas a la Cuestión Malvinas y observaba “con preocupación que no obstante el tiempo transcurrido desde la adopción de la resolución 2065 (XX), aquella prolongada controversia aún no ha sido resuelta”. En 1985, a través de la Resolución 40/21, la Asamblea volvió a exhortar a las partes a que solucionaran la controversia pendiente mediante negociaciones, rechazando las dos propuestas de enmienda por las que el Reino Unido pretendía introducir en la parte preambular y en la parte resolutive el principio de autodeterminación, cuya inaplicabilidad a la Cuestión Malvinas quedaba así ratificada. Esta Resolución fue aprobada por una amplia mayoría de 107 votos a favor, 41 abstenciones y sólo 4 países en contra, con Gran Bretaña entre estos últimos. En los años posteriores la Asamblea aprobó Resoluciones similares: la 41/40 en 1986, 42/19 en 1987 y la 43/25 en 1988. En adelante, el Comité Especial de descolonización, con la posterior aprobación de la Asamblea General ha venido adoptando anualmente hasta el presente las Resoluciones sobre la Cuestión Malvinas, en las que se reitera el llamado a las partes a reanudar las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la controversia de soberanía.

Secretario General: Mandato de Buenos Oficios

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha solicitado desde 1982 al Secretario General iniciar y continuar su misión renovada de buenos ofi-

cios a fin de asistir a la Argentina y al Reino Unido en el cumplimiento de la obligación de reanudar, sin demoras, las negociaciones bilaterales a fin de resolver la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

El Canciller se reunió el 14 de junio de 2006 con el entonces Secretario General Kofi Annan para solicitarle la renovación de su gestión de buenos oficios ante el Reino Unido sobre la Cuestión de las Islas Malvinas. El 22 de enero de 2007, el Canciller mantuvo una reunión similar con el nuevo Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

Otros Foros Multilaterales

Al llamado de las Naciones Unidas a que la Argentina y al Reino Unido reanuden las negociaciones tendientes a encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía existente entre ambos, se suma el de otros foros como la Asamblea General de la OEA, Grupo de los 77, Cumbre de Países Sudamericanos y Países Arabes, Cumbres Iberoamericanas.

Asimismo, foros regionales como MERCOSUR, Cumbres Sudamericanas, Cumbres de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, ALADI y Grupo de Río han manifestado su respaldo a los legítimos derechos de soberanía de la Argentina además de sumarse al llamado de la comunidad internacional para que ambos Gobiernos reanuden las negociaciones a fin de solucionar la disputa de soberanía referida a la Cuestión de las Islas Malvinas.

Más recientemente, el 19 de junio pasado al finalizar la Sexta Reunión de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Argentina, Brasil y Uruguay y Angola, Benin, Camerún, Cabo Verde, Congo, Cote d'Ivoire, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo, Sudáfrica, República Democrática del Congo) se adoptó la Declaración Final de Luan-da que en su párrafo décimo llama a la reanudación de las negociaciones entre los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de acuerdo con la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General y otras resoluciones relevantes de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la "Cuestión de las Islas Malvinas (*Falkland*)" con vistas a encontrar a la mayor brevedad posible una solución pacífica, justa y duradera de la disputa de soberanía.

En este marco, quiero destacar el continuo apoyo de Chile. La relación bilateral argentino-chilena ha evidenciado en los últimos años un acercamiento y una profundización que no registran antecedentes en su historia compartida. Ambos países se reconocen como aliados estratégicos, con una fuerte vinculación de paz, amistad e integración física y económica.

Chile reconoce los derechos argentinos de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes e interviene activamente en los foros regionales y multilaterales en apoyo de la posición argentina en la Cuestión Malvinas.

Deben señalarse sucesivas declaraciones conjuntas de los presidentes de Argentina y Chile a partir del 28 de agosto de 1992 en las que Chile renueva el respaldo de su país a las reclamaciones argentinas sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. El 21 de marzo de 2006 con motivo de la visita de la Presidenta Bachelet a Buenos Aires se firmó la “Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta” en la cual se incluyó el siguiente párrafo “La Presidenta de Chile reiteró el respaldo del Gobierno y el pueblo chilenos a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. En este sentido ratificó la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y definitiva de la disputa de soberanía, de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Por su parte, el Presidente argentino expresó el agradecimiento del Gobierno y el pueblo argentinos por el tradicional apoyo brindado por Chile en esta cuestión”.

Asimismo, Chile adhirió a la “Declaración sobre Malvinas de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de la República de Bolivia y de la República de Chile el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes y ha continuado haciéndolo en sucesivas declaraciones hasta nuestros días.

En el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas donde se trata la Cuestión Malvinas todos los años, desde 1996 Chile presenta y copatrocina el proyecto de resolución sobre esta Cuestión, interviniendo activamente en apoyo de los derechos argentinos como la hiciera el 21 de junio pasado.

Además, Chile participa anualmente del consenso para la adopción de la Declaración sobre la Cuestión Malvinas por la Asamblea General de la OEA, habiendo manifestado total respaldo al último proyecto de Declaración el 5 de junio de 2007. En esa oportunidad, expresó su deseo de respaldar con mucha fuerza los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y reiteró el irrestricto apoyo del Gobierno de Chile al proyecto de declaración presentado. Asimismo, ratificó la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden cuanto antes las negociaciones a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y definitiva a esta prolongada disputa de soberanía de conformidad con las resoluciones pertinentes de la ONU y la OEA.

Chile también suscribió las declaraciones de los otros foros regionales que he mencionado anteriormente.

Relación bilateral y reanudación de relaciones diplomáticas

La reanudación de las relaciones consulares entre la Argentina y el Reino Unido tuvo lugar a partir de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 y la de relaciones diplomáticas a partir de la Declaración Conjunta del 15 de febrero de 1990.

Al acordar la reanudación de las relaciones bilaterales entre la República Argentina y el Reino Unido, se alcanzó un entendimiento sobre las condiciones en las que ambos países considerarían la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes que se ha aplicado a todas las reuniones bilaterales que han tenido lugar desde 1989 sobre aspectos prácticos de la Cuestión Malvinas, así como a las declaraciones y actos de las partes o de terceros que han tenido lugar como consecuencia de las reuniones. La utilización de la mencionada fórmula implica que ambas Partes reconocen la existencia de una disputa de soberanía sobre la Cuestión Malvinas. Además, ambos países se comprometieron en la Declaración Conjunta de octubre de 1989 a solucionar las controversias (exclusivamente por medios pacíficos).

El objetivo de la fórmula de salvaguardia de soberanía es proteger las respectivas posiciones sobre el fondo de la controversia de soberanía mien-

tras ésta esté pendiente de solución. No sustituye a las negociaciones sobre la substancia de la disputa ni supone dejarla de lado o congelarla.

El texto de la fórmula es el siguiente:

“(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:

Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

(2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o Terceras Partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundadamente para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”.

Marco jurídico de la disputa

Con relación al marco jurídico de la disputa en el que debe encuadrarse la gestión y solución de la misma, primero están los títulos históricos que hacen a nuestros derechos y que no obstante el transcurso del tiempo se mantienen vigentes, pues el permanente reclamo argentino desde el momento mismo de la usurpación hasta nuestros días determina que la posesión ilegítima del Reino Unido no puede considerarse no contestada.

Luego, la disposición transitoria primera de nuestra Constitución Nacional ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de la Nación Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios

marítimos circundantes por ser parte integrante del territorio nacional y disponiendo, como un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino, la recuperación del ejercicio pleno de su soberanía, respetando los intereses y el modo de vida de los habitantes de las islas conforme al derecho internacional.

Tercero, la Carta de las Naciones Unidas que integra el conjunto de normas que de acuerdo a la Constitución Nacional son la ley suprema de la Nación, y todas las Resoluciones que conforme a la Carta adoptado los órganos pertinentes de la organización mundial, como la Asamblea General y el Comité Especial de Descolonización.

La cuestión de soberanía

La cuestión de soberanía, tema central de la disputa, no ha podido aún ser abordada debido a la renuencia del Reino Unido. El Gobierno argentino mantiene ante ese país su voluntad negociadora. Sin embargo, el Gobierno británico desecha la disposición argentina desoyendo los sucesivos llamados de la comunidad internacional instando a las Partes a reanudar las negociaciones sobre soberanía y permanece hasta el presente en una actitud negativa.

El Gobierno argentino reitera constantemente su disposición a reanudar negociaciones para resolver la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en todas las ocasiones posibles.

Entendimientos provisorios

Con el objetivo esencial de contribuir vía el desarrollo de la cooperación bilateral al reestablecimiento del clima propicio para la reanudación de las negociaciones tendientes a resolver la disputa de soberanía en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas, la República Argentina ha acordado con el Reino Unido entendimientos de naturaleza provisoria bajo fórmula de salvaguardia de soberanía a través de los cuales ambos países cooperan en aspectos prácticos que derivan de la situación de hecho. Los mismos revisten una naturaleza provisional hasta tanto se alcance un acuerdo definitivo sobre dicha disputa. Si ella no existiera, tampoco existirían estos entendimientos provisorios.

De esta manera y a partir de las Declaraciones Conjuntas de Madrid de 1989 y 1990 con el Reino Unido y bajo la fórmula de salvaguarda de soberanía, se acordaron allí y en sucesivas declaraciones conjuntas y canjes de notas, diversos entendimientos provisorios referidos a medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar, a la conservación de recursos pesqueros, a la exploración y explotación de hidrocarburos, a las comunicaciones aéreas y marítimas entre el territorio continental argentino y las islas, al acceso de titulares de pasaportes argentinos a las islas, a la construcción de un monumento a los caídos argentinos en 1982 en las islas, al intercambio de información sobre la delimitación exterior de la plataforma continental, a la realización de un estudio de factibilidad sobre desminado en las Islas Malvinas y al análisis de la toponimia de las Islas Malvinas.

El cumplimiento de buena fe de los entendimientos provisorios bajo fórmula de soberanía sobre aspectos prácticos en el Atlántico Sur debe concretarse en la adopción de medidas que contribuyan a la solución de la disputa de soberanía. Pesa sobre ambas Partes la responsabilidad de resolver esta controversia conforme al derecho internacional, reanudando las negociaciones sobre soberanía, deber que se refleja en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y otros pronunciamientos de organismos y foros multilaterales y regionales.

A pesar de la letra y espíritu de los entendimientos provisorios acordados, desde 1990, bajo fórmula de soberanía, así como del contexto específico en el que se inscriben y de la permanente voluntad de cooperación manifestada por la Argentina, el Reino Unido ha distorsionado la naturaleza de casi todos estos entendimientos, ejecutando actos unilaterales contrarios a esos entendimientos y a las resoluciones de la ONU que instan a las dos Partes a reanudar las negociaciones tendientes a resolver la disputa de soberanía y, en particular, a la resolución 31/49, que mencioné anteriormente, que insta a ambas a abstenerse de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas atraviesan el proceso recomendado por la ONU en sus resoluciones sobre la “Cuestión de las Islas Malvinas”.

Los actos unilaterales británicos se han referido, entre otros, a actividades de prospección sísmica de hidrocarburos, adjudicación de licencias para la exploración y explotación de minerales y actividades conexas de prospección aeromagnética; la continuada venta de licencias de pesca en la zona disputada; acciones de policía de pesca en el Atlántico Sur; la

renuencia británica a avanzar en las medidas de confianza en el ámbito militar; la continuada presencia de la base militar británica en las Islas Malvinas con capacidad operativa más allá del área disputada; los intentos del Reino Unido de tratar de afirmar una presencia internacional de las Islas Malvinas como entidad separada de nuestro país y otorgar a las pretendidas autoridades coloniales de las islas un estatus que no poseen, así como la extensión de convenciones internacionales al área disputada.

Estos actos unilaterales británicos en y con relación al territorio bajo disputa son formalmente protestados y rechazados permanentemente por el Gobierno argentino, informando (en varias oportunidades) acerca de ellos a las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos. En el caso de la Declaración Conjunta de Hidrocarburos llegaron a un nivel tal que el Gobierno argentino se vio obligado a dar por terminado ese entendimiento el 27 de marzo pasado. Esta decisión recibió el apoyo de los presidentes de América del Sur en el marco de la Cumbre sobre Energía que tuviera lugar el 17 de marzo pasado en Isla Margarita.

Todos estos actos unilaterales no hacen sino agravar la disputa en lugar de favorecer su solución.

El camino futuro

La Argentina es favorable a cooperar con el Reino Unido, bajo el debido resguardo jurídico, sobre aspectos prácticos referidos al Atlántico Sur, pero siempre que dicha cooperación contribuya a crear las condiciones propicias para reanudar el diálogo para solucionar la controversia de soberanía y así poner fin a esta anacrónica disputa colonial, de manera pacífica y duradera.

La disposición del Gobierno argentino a reanudar las negociaciones para resolver la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes ha sido transmitida a nivel bilateral, regional y multilateral. Como mencioné anteriormente, en el escenario multilateral, se reiteran ante los organismos internacionales y regionales y la comunidad internacional en general, tanto el llamado al Reino Unido a cumplir con el mandato internacional de reanudar las negociaciones de soberanía de conformidad con las resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, como la permanente disposición argentina a tal efecto. Al mismo tiempo, el Gobierno argentino reafirma el respeto por el modo

de vida de los isleños garantizado en la Constitución Nacional y su compromiso con la consideración de sus intereses, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas.

La vocación negociadora argentina le fue expuesta reiteradamente a los sucesivos Secretarios Generales de las Naciones Unidas, a quienes se les solicitó la renovación de la gestión de buenos oficios que les fuera encomendada por la Asamblea General para asistir a la Argentina y al Reino Unido en el cumplimiento de la obligación de proseguir, sin demoras, las negociaciones bilaterales a fin de resolver la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. La vuelta a la mesa de negociación para resolver la controversia sería un acto responsable y razonable propio de las democracias que son la República Argentina y el Reino Unido. ■

KOSOVO: A OCHO AÑOS DE LA CRISIS*

EDUARDO CARREÑO LARA**

JORGE RIQUELME RIVERA***

Resumen

El escenario internacional contemporáneo está marcado por su complejidad. El fin de la Guerra Fría, el desmembramiento de la Unión Soviética y la exacerbación del sentimiento nacionalista harían que la región de los Balcanes nuevamente estuviera marcada por la inestabilidad. Así, desde 1991 la descomposición de Yugoslavia y la posterior crisis de Kosovo, llevarían a replantearse si la paz mundial había iniciado su consolidación a partir de 1989. Desde esta perspectiva, el presente artículo pretende seguir el desarrollo de la crisis de Kosovo de 1999, definir el accionar de los actores involucrados, así como realizar un sucinto balance de aquella. Como se verá, el conflicto cerró la etapa de Slobodan Milosevic y se presentó como la instancia apropiada para que la OTAN redefiniera su rol estratégico en el sistema internacional. La apelación al uso de la fuerza de la OTAN en Kosovo y su actuación al margen de las Naciones Unidas, implicarían de esta manera un precedente poco auspicioso para la comunidad internacional, la que tendría su correlato en los hechos acontecidos posteriormente en Irak.

Abstract

The international contemporary scenario is characterised by its complexity. At the end of the cold war, the division of Russia and the exacerbation of nationalist feeling would cause that the Balkans region were, once again, marked by instability. Thus, since 1991 the disintegration of Yugoslavia and the crisis of Kosovo would lead to rethinking whether World peace had really started its consolidation. From this point of view, this article aims to analyse the crisis of Kosovo in 1999, to define the actions of involved actors, and also to make a brief balance of those circumstances. As analysed here, this conflict ended the period of Slobodan Milosevic and was presented as the appropriate instance for NATO to redefine its strategic role in the international system. The use of NATO force at Kosovo and its acting beyond the limits of the United Nations would imply, therefore, a bad precedent for the international community, considering what was bound to happen soon in Irak.

* Los autores agradecen la orientación y los valiosos comentarios del profesor Pedro Martínez Lillo de la Universidad Autónoma de Madrid; también los importantes aportes de Juan Pablo Peralta Larraín de London School of Economics. No obstante, el contenido de este trabajo no es responsabilidad de ellos.

** Licenciado en Gobierno y Gestión Pública y Administrador Público, Universidad de Chile. Diplomado en Procesos de Integración y Cooperación Internacional, Universidad de Chile; Diplomado en Estudios Regionales, IDEA-USACH. *Magister* (c) en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como asistente académico en el Centro de Estudios de Asia Pacífico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

*** Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha publicado diversos artículos, entre ellos destaca "La Seguridad Nacional de Chile en el marco de la globalización e integración

Introducción

La historia de la región de los Balcanes ha sido bastante singular. Como ningún otro lugar de Europa, la región sudoriental fue gobernada durante unos dos mil años por una serie de imperios multinacionales. La región se ubica en la línea divisoria entre el cristianismo occidental y el oriental, corresponde al punto de encuentro entre el cristianismo y el islam, y es donde las rutas comerciales del Medio Oriente y África entran en Europa. A lo largo de milenios, estos imperios multiétnicos produjeron un mosaico de pueblos, culturas e idiomas que no se encuentran en ningún otro lugar del continente. Este mosaico pudo sostenerse en la medida que existían los imperios. Cuando estos desaparecieron ante la idea del Estado nación – transición que cristalizó con el Tratado de Versalles – la diversidad de la región se convirtió en un problema de consideración. Si en el resto de Europa la formación de los Estados nación¹, en base al principio de la libre determinación de los pueblos era un proceso nada sencillo, en los Balcanes la cuestión se tornaba prácticamente imposible (Bildt 2001).

Yugoslavia fue creada en 1918 luego de la Primera Guerra Mundial, y es el resultado de una combinación de diversos pueblos étnica y religiosamente diversos. Para algunos, incluso, Yugoslavia nunca fue una “verdadera nación”, sino que “(...) *era una colcha de retazos, un Estado mal construido y hecho a la carrera, conformado principalmente por serbios, croatas y eslovenos, todos ellos de habla eslava, pero, sin embargo, con poblaciones culturalmente distintas*” (Pearson y Rochester 2004: 73).

En efecto, Yugoslavia era la unión de seis repúblicas autónomas: Serbia, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Bosnia Herzegovina y Macedonia; en las cuales coexistían, en diversos porcentajes dependiendo de la región, católicos, cristianos ortodoxos y musulmanes. En este sentido, Esteban Paredes sostiene que correspondía a una región en donde existe una “*inadecuación entre Estado y población, que es una herencia de los imperios otomano, austro-húngaro y soviético, teniendo en cuenta que una característica propia de los imperios reside en el hecho de contener un mosaico de poblaciones dentro de sus fronteras*” (2002: 42).

en APEC”, en *Política y Estrategia*, N° 99. 2005. Actualmente es alumno del *Magister* en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, como becario de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

¹ Un debate en torno al tema de la identidad nacional en Kosovo puede apreciarse en Malcolm, Noel; Aleksa Djilas, *et al.* 1999. “Is Kosovo real? The battle over history continues”. En *Foreign Affairs*, January-february.

De esta manera, el Estado nación multiétnico de Yugoslavia demostró ser un experimento bastante difícil. Luego de la Segunda Guerra Mundial, con Josip Broz Tito a la cabeza de la República Federal Socialista de Yugoslavia, las tensiones se vieron atenuadas, por cuanto él fue capaz de imponer un cierto grado de cohesión; manteniendo su independencia de la Unión Soviética y con un proyecto político menos ortodoxo que el de Moscú. Sin embargo, su muerte en 1980 trajo consigo el resurgimiento del nacionalismo albanés y el aumento de la tensión en la zona. Así, Tito logró mantener Yugoslavia unida mediante un régimen dictatorial y represivo, pero ello no duraría para siempre, pues las tensiones aflorarían con violencia al derrumbarse el régimen en la década de los ochenta. Con el colapso de la estructura política de la ex Yugoslavia, estallaron otra vez los problemas que conlleva la construcción de un Estado y la delimitación de sus fronteras. Todos los grupos querían ser mayoría con un Estado propio, pero ninguno quería ser minoría en uno ajeno.

En este contexto, entre los años 1991 y 1999 la región balcánica se vio sacudida por los diversos conflictos de la ex Yugoslavia. Tras el fin de la Guerra Fría, y en medio de lo que se dio en llamar el *fin de la historia*, nuevamente se planteó el tema del genocidio en Europa. Entonces, en un continente determinado por la fragilidad de sus fronteras, entre esos años se desarrollaron cuatro crisis que redundaron en cuatro brutales conflictos en Eslovenia, Croacia, Bosnia y Kosovo. Frente a los peregrinos pronósticos, la historia demostraba plenamente su vigencia.

De esta manera, los conflictos más violentos acontecidos durante la descomposición de Yugoslavia, se relacionaron con la situación de las minorías en los nacientes Estados. Cuando aquellos conflictos se transformaron en guerras de “limpieza étnica” sus consecuencias dependieron del juego de fuerzas de los beligerantes, y de las distintas posiciones adoptadas por las grandes potencias.

Más de siete años han pasado desde el fin del conflicto y la situación de Kosovo sigue siendo incierta. Hasta ahora, la tensión y la inestabilidad son cotidianas y aún no se sabe si formará parte de Yugoslavia o si se independizará. Volviendo un poco atrás en el tiempo, el presente trabajo pretende seguir el desarrollo de la crisis de Kosovo de 1999, conflicto que viene a cerrar, si no la inestabilidad, al menos la conflictiva y crítica etapa de Slobodan Milosevic. Asimismo, conviene recalcar que en la perspectiva de los autores, el análisis de los conflictos internacionales es una manera de interpretar la historia, por ello, la perspectiva histórica será una herramienta fundamental a la hora de establecer el análisis, lo que

para bien o para mal responde a las preferencias de los autores, las que el lector podrá compartir o rechazar.

Desde esta base, conviene establecer que para los efectos de un mayor entendimiento, a lo largo del trabajo se entenderá la crisis como un momento de ruptura al interior de un sistema organizado. Lo que implica para los decisores del ámbito político estratégico, la definición en torno a una determinada posición a favor de la conservación o transformación del sistema, en la perspectiva de un retorno o búsqueda de un nuevo equilibrio o *status quo*. Así, una crisis requiere de la adopción de decisiones rápidas y apropiadas en el marco de una situación de tensión creciente, la que configura la intención deliberadamente ofensiva de los actores envueltos en ella. En cuanto a sus fases, una crisis está compuesta por la precrisis, la escalada, la *détente* y el impacto (Dufour 2000:20-25). Esta última fase viene a ser decisiva – aunque no siempre acontece –, pues es el momento en que como instante máximo de la crisis, se produce el colapso del sistema. Entonces la crisis ha degenerado en guerra, tal fue el caso de Kosovo.

Este conflicto tiene sus orígenes remotos hace varios siglos. Sin embargo, para los efectos de circunscribir este modesto ensayo, y antes de explicar la dinámica de la crisis, conviene concentrarse en el marco internacional general que se presentó como el caldo de cultivo más inmediato para su desarrollo.

El contexto de la crisis: ¿el fin de la historia?

El escenario internacional se ha complejizado, sobre todo partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Mayores cambios aún acontecieron tras el fin de la división ideológica entre el Este y el Oeste que caracterizó los asuntos internacionales y que fue la base del orden mundial hasta fines de la década de los ochenta. Así, el año 1989 estuvo marcado por uno de los acontecimientos más importantes de fines del siglo pasado. No en vano, existe convergencia en que tal hecho puso un término anticipado al siglo xx, al que se considera como un *siglo corto o siglo breve*.

El hito más relevante ocurrido fue la caída del Muro de Berlín, hecho histórico relevante por sí mismo, pero dotado de una carga simbólica aún más notable. El muro marcaba los límites de la división política de Alemania, pero también simbolizaba la división de Europa, e incluso la división del mundo en dos bloques antagónicos y mutuamente excluyentes desde

1945. El bloque occidental, liderado por los Estados Unidos, se regía por los principios de la democracia liberal y el libre mercado. Por el otro lado, el bloque oriental tenía a la Unión Soviética como líder, y marchaba en lo político bajo el principio leninista del partido único y por el sistema de planificación centralizada en el ámbito económico. Durante el período de la Guerra Fría, cada uno de los polos traspasó, con mayor o menor grado de flexibilidad, sus principios, valores y sistemas de organización a las potencias menores que se hallaban bajo su esfera de influencia (Miranda 1999:21). Al final, ninguno de los dos actores más importantes derrotó al otro. En la Unión Soviética, Mijail Gorbachov, puso en marcha una serie de reformas internas destinadas a modernizar el sistema comunista, las que tuvieron efectos incontrolables que posteriormente no pudieron detenerse (Palma 1999:19).

Con el colapso de la Unión Soviética y el fin del Pacto de Varsovia en 1991, el “socialismo real” llegó a su fin. Incluso donde los regímenes comunistas sobrevivieron y alcanzaron éxito, como en China, se abandonó la idea original de una economía única, centralizada y planificada, basada en un Estado totalmente colectivizado o en una economía de propiedad social y sin mercado. ¿Volverá a realizarse el experimento? Desde la perspectiva del historiador Eric Hobsbawm está claro que no, por lo menos en la forma que se desarrolló en la Unión Soviética y probablemente en ninguna otra forma, salvo en situaciones tales como una economía de guerra total o en otras emergencias análogas (Hobsbawm 1998:493).

Ahora bien, de esta forma sólo quedaba en pie la otra superpotencia, con su sistema político democrático y su economía de libre mercado. Por su parte, los países que habían integrado en Europa la llamada Orbits Soviética iniciaron acelerados procesos de democratización y apertura de sus mercados (Miranda 1999:21). A este respecto, en un artículo aparecido en el diario *El País* de España, Joseph Nye sostenía que una de las causas más profundas para la desaparición del imperio soviético fue el denominado *Poder Blando* de las ideas liberales, cuya propagación se vio impulsada por el aumento de las comunicaciones y los contactos transnacionales, junto al efecto de demostración y de enorme atractivo que el éxito económico occidental implicaba².

Según Francis Fukuyama, todos los fenómenos recién expresados reflejaban el triunfo definitivo del liberalismo, cuyas ideas y valores eran los

² Véase “Gorbachov y el final de la Guerra Fría”, en diario *El País*, España, martes 4 de abril de 2006.

más altos que los hombres habían podido concebir. Así, también llegaba a su término la lucha ideológica que había marcado el siglo xx en casi toda su extensión, y junto a ello, también la historia terminaba porque ya no había hacia donde evolucionar. Fukuyama comenzaba su polémica tesis destacando que había sucedido algo fundamental en la historia mundial, donde los movimientos reformistas en la Unión Soviética y Europa oriental, así como la difusión de la cultura del consumo en gran parte del mundo, señalaban “el triunfo de Occidente, de la *idea* Occidental” (Fukuyama 1990). Pero la tesis central de su planteamiento era aún más radical. En su perspectiva, no sólo se presenciaba el fin de la contienda ideológica que determinaba la Guerra Fría, o el transcurso de un período particular de la historia de la posguerra, sino de la conclusión de la historia como tal. Es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de occidente como la forma última de gobierno. Así, en la perspectiva de Fukuyama, que sustentaba sus supuestos en el acervo de la filosofía dialéctica hegeliana, se asistía no sólo al derrumbe del comunismo, sino por primera vez en la historia se estaba en presencia de la unificación de un solo sistema. Era el fin de la historia, porque el hombre había dejado de producir nuevos sistemas ideológicos, y por lo tanto, solamente prevalecería en el futuro la democracia liberal occidental y el libre mercado. El mundo entonces estaría marcado por la paz y la estabilidad.

No obstante, la realidad comenzó pronto a mostrarse más compleja que la simplificación planteada por Fukuyama. El fin de la Guerra Fría no trajo consigo el establecimiento y consolidación de la paz en el escenario internacional. La democratización de la Unión Soviética derivó en su disolución definitiva y los Estados que de ella surgieron distan mucho de una situación de plena estabilidad; el Golfo Pérsico y el Medio Oriente es una de las regiones más inestables del orbe y ha sido el escenario principal de los últimos enfrentamientos bélicos; junto a ello, también cabe destacar las grandes tragedias en Somalia, Ruanda y Zaire; las grandes tensiones donde no queda ausente el derramamiento de sangre entre Israel y los palestinos; y una crisis financiera en Asia que resintió a gran parte del mundo.

Así, con la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y el fin de la Guerra Fría, se inicia en Europa y el mundo un proceso de enormes transformaciones políticas que llevarían a romper con el *status quo* imperante en aquellos años y mostraría el fin de un “gigante” del sistema internacional: la Unión Soviética. Esto, para muchos, implicaba el término de una

época de tensión permanente, en donde el temor a una confrontación directa y nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética marcaba el devenir de la política internacional.

Sin embargo, el desmembramiento de la Unión Soviética y la posterior exacerbación del sentimiento nacionalista en gran parte de Europa oriental harían que la paz en la región de los Balcanes fuese efímera. Reflejo de esto fue la situación que comenzó a darse en la región, en donde (1991) la descomposición de Yugoslavia y la posterior crisis en Kosovo llevarían a replantearse si la paz mundial había iniciado su consolidación en noviembre de 1989.

De esta manera, es posible que en la actualidad el conflicto ideológico tal como fuese concebido en el siglo xx no se presente, sin embargo, el fenómeno ideológico en cuanto tal no ha desaparecido. En aquellos lugares donde la ideología socialista había imperado, brotaron entonces diversas manifestaciones de un nacionalismo que se creía superado. En otros lugares renacía un fervor religioso, militante y fanático. Todos ellos, fenómenos susceptibles de ser comprendidos como los sustitutos de aquellas creencias perdidas por millones de hombres a lo largo del siglo xx. En este marco general, los conflictos en la ex Yugoslavia parecen más bien ser la evidente demostración de lo que podría denominarse el *retorno* de la historia.

El desarrollo de la crisis

Tras el fin de la Guerra Fría, y en el complejo contexto que sucintamente acaba de describirse, Europa se presentaba como un escenario de frágiles fronteras. Entre 1991 y 1999 se sucedieron cuatro crisis que desembocaron en conflictos en Eslovenia, Croacia, Bosnia y Kosovo. Las guerras de la ex Yugoslavia se habían ido sucediendo una con otra a partir de los cabos sueltos que dejaba el anterior conflicto. En este marco, en 1989 la República Federativa de Yugoslavia revocó la autonomía local de Kosovo, una provincia de Yugoslavia meridional de importancia histórica para los serbios y con más del 90% de la población de origen albanés (véase Kupchan 2005), junto a ello, también intentó disolver su parlamento y transferir las empresas en propiedad de los albanos a los serbios.

Desde que a instancias de Slobodan Milosevic se aboliera la autonomía que la Constitución de 1974 le había concedido a la provincia, los nacionalistas albaneses habían organizado su resistencia en la creación de

instituciones de gobierno paralelas y en el boicot sistemático a la participación en la política yugoslava. Así, en unas elecciones semiclandestinas organizadas en 1992, resultó elegido presidente de la autoproclamada República de Kosovo el intelectual Ibrahim Rugova, líder de una coalición de partidos denominada la Liga Democrática de Kosovo (Veiga 2001:542)³.

Pero por encima de la moderación y mesura de Rugova, una nueva generación de albaneses estaba abandonando la resistencia no violenta y engrosando las filas del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK). Formado en 1992, el ELK era partidario de la lucha armada para alcanzar la independencia de Kosovo. Sus tácticas, que consistían sobre todo en ataques guerrilleros contra comisarías aisladas, dieron a Milosevic la oportunidad de condenar como terrorista cualquier resistencia albanesa y de autorizar una política que cada vez se hacía más violenta (Judt 2006:973). Las tensiones aumentaron cuando el ELK lanzó ataques contra los funcionarios serbios y los albaneses que colaboraban con la administración serbia. Entonces, las autoridades de Serbia respondieron con arrestos masivos, lo que hizo que la situación se volviera cada vez más explosiva. Frente a esta tensa situación, en 1997 el Grupo de Contacto instó a las autoridades de Belgrado y de Kosovo a que entablaran un diálogo pacífico y crearan las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados⁴. También se impulsó a Belgrado a que mejorara la situación de Kosovo dentro de Yugoslavia y protegiera los derechos de la población de origen albanés (Naciones Unidas 2000:122).

A este respecto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó ante esta crisis, en un inicio, tres resoluciones en conformidad con el Capítulo VII de la Carta (Pérez de Francisco 2000: 87-88):

1. **Resolución 1160 (1998):** Se acuerda un embargo de armas y sus repuestos y se crea un Comité de Sanciones.
2. **Resolución 1199 (1998):** Recordando el contenido de la resolución anterior, exhorta a los Estados para que adopten las medidas legislativas nacionales para el cumplimiento de las resoluciones sobre la materia.

³ También "Kosovo". *Le Monde diplomatique*. Edición española. N° 40, febrero 1999. En Ramonet, Ignacio; Gresh, Alain y Julián, Claude. 2004. En *Los 100 editoriales de Le Monde diplomatique*. Edición española. Ediciones Cybermonde S.L. España.

⁴ El Grupo de Contacto estaba integrado por los Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia.

3. **Resolución 1203 (1998):** Se impone tanto a Yugoslavia como a los representantes de la comunidad albanesa de Kosovo que cumplan las resoluciones anteriores, y se levanta parcialmente el embargo de armas para que pueda portar las necesarias la Misión de Verificación de los Acuerdos de Belgrado de 6 de octubre de 1998, entre Yugoslavia y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y de 15 de octubre del mismo año entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Yugoslavia.

Sin embargo, para los líderes europeos, el Secretario General de la OTAN y, en especial para los EE.UU. estas resoluciones eran insuficientes; por lo cual, el Presidente Bill Clinton *“asumió como una obligación de su Gobierno el imponer la paz por la fuerza y (...) los Gobiernos de Europa Occidental (...) avalaron su preeminencia en la conducción de las acciones en contra de Yugoslavia, por considerar que no tenían la capacidad suficiente para actuar por sí mismos”* (Véase Toro 1998: 56).

De esta manera, la crisis adquirió una nueva dimensión en febrero de 1998, cuando las fuerzas de seguridad serbias intensificaron sus acciones contra los albanokosovares sospechosos de estar relacionados con el ELK. Según ACNUR, mientras la seguridad se deterioraba, unas 20.000 personas huyeron a Albania cruzando las montañas entre mayo y junio de 1998. Otras se dirigieron a Montenegro, y algunas a Italia, Suiza, Alemania y otros países de la Europa occidental. En los meses siguientes, los enfrentamientos recrudecieron, y en septiembre ya había unos 175.000 desplazados internos en Kosovo⁵.

Mientras, miles de armas provenientes de Albania y cuyo destino era el ELK, desequilibraron completamente el panorama de la situación política de Kosovo. Así, la opción gradualista de Rugova quedó humillada y desprestigiada, al tiempo que los clanes, grupos de presión en el exilio y elemento radicales pasaban a apoyar la opción insurreccional (Veiga 2001:543). En marzo de 1998, los combates estallaron cuando la policía serbia rastreó la región de Drenica en busca de miembros del ELK. El Grupo de Contacto, la Unión Europea, la OSCE y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condenaron el empleo de la fuerza por parte de la policía serbia y denunciaron los actos terroristas llevados a cabo por el ELK. Así, la comunidad internacional indicó que ni la independencia ni la

⁵ A este respecto puede verse el artículo “La crisis de Kosovo”, disponible en: URL: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2045.pdf>> Noviembre de 2006.

situación de aquel entonces eran aceptables y pidió que se mejorara la situación de Kosovo dentro de Yugoslavia. Con el objeto de fomentar la paz y la estabilidad en Kosovo, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a Yugoslavia, incluido Kosovo. Pese a los esfuerzos internacionales la situación se agudizó y desembocó en una guerra abierta entre las fuerzas de seguridad serbias y el ELK (Naciones Unidas 2000:122).

En este escenario, el continuo maltrato que Milosevic ejercía sobre los albaneses de Kosovo le reputaron la condena internacional y finalmente la intervención de las potencias occidentales, aunque todavía en julio de 1998, y pese a las pruebas fehacientes de que la situación en Kosovo era ya desesperada, el Grupo de Contacto descartaba públicamente que la independencia pudiera ser una solución. No obstante ello, en junio de 1998, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia se proclamó competente para juzgar los crímenes cometidos en Kosovo y el 19 de julio el senado estadounidense instó a los jueces de La Haya a acusar a Milosevic de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio. La verosimilitud de tales acusaciones aumentó rápidamente, pues durante el invierno de 1998-1999 se conocieron informes sobre acciones policiales serbias destinadas a aterrorizar a comunidades enteras para que abandonaran sus pueblos y escaparan cruzando las fronteras de Albania y Macedonia. Este complejo escenario dividía cada vez más a la comunidad internacional. Por un lado, desde 1988 los Estados Unidos y gran parte de sus aliados de la OTAN eran partidarios de algún tipo de intervención militar para defender a los asediados albaneses. Por el otro, en las Naciones Unidas se planteaba la enérgica oposición china y rusa. Dentro de la Unión Europea y de la OTAN, Grecia se oponía a cualquier intento de intervención en los asuntos yugoslavos. Mientras Ucrania y Bielorrusia ofrecían “solidaridad incondicional” y “apoyo moral” a sus hermanos eslavos de Serbia (Judt 2006: 975-976).

O sea, la OTAN, y en especial los Estados Unidos, sostenían que no podían ser indiferentes a la crisis humanitaria y a la persecución étnica que se estaba viviendo en la zona. Más aún cuando Belgrado no había cumplido lo establecido en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Además, y quizás lo más preocupante, pasó por el hecho de que el accionar de la OTAN no contó con el beneplácito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ante lo cual las autoridades de la Alianza argumentaron que *no era necesario una nueva resolución del Consejo de Segu-*

ridad, por cuanto debía entenderse que era en apoyo a las resoluciones 1160 y 1199 del Consejo de Seguridad, que reconocía la grave situación humanitaria en Kosovo provocada por las fuerzas serbias y la exigencia a ambos bandos de terminar de inmediato con la guerra interna (Toro 1999).

Tras la resolución 1199 del Consejo de Seguridad de septiembre de 1998, el aumento de la presión internacional hizo que las autoridades yugoslavas accedieran a un alto al fuego y a la parcial retirada de las tropas de Kosovo. De esta manera, se desplegó una misión internacional de verificación bajo el mando de la OSCE para verificar el cumplimiento del acuerdo. Luego de una momentánea calma, las violaciones aisladas del alto al fuego se comenzaron a suceder y hacia finales de 1998 el alto al fuego de desmoronaba. Así, en enero de 1999, 45 albanokosovares murieron en manos de las fuerzas serbias en Racak, lo que imprimió un nuevo impulso a las iniciativas para darle fin al conflicto, lo que culminó en las negociaciones de paz de Rambouillet – Francia – en febrero del año 1999. La delegación albanesa de Kosovo firmó un acuerdo en el que se ofrecía la autonomía de Kosovo y se sostenía el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz de la OTAN, con autorización para desplazarse por toda Yugoslavia. Este país afirmó que ese acuerdo suponía una violación de su soberanía y se negó a firmarlo, lo que provocó el fin de las conversaciones de paz (Naciones Unidas 2000: 123; Toro 1999: 56). De esta manera, la negativa de Belgrado hizo la intervención inevitable. Así, el 24 de marzo y a pesar de la ausencia de un aval formal de las Naciones Unidas, barcos, aviones y misiles de la OTAN entraron en acción en Yugoslavia, declarando la guerra efectiva al régimen de Belgrado (Judt 2006:977)⁶.

Tal situación generó una profunda fisura en el Consejo de Seguridad: algunos Estados condenaron los ataques por considerar que se trataba de un empleo unilateral de la fuerza que contravenía las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, mientras otros afirmaron que con esas medidas se impediría una catástrofe humanitaria causada por los ataques serbios contra los albaneses de Kosovo. Por su parte, el Secretario General dijo que era trágico el fracaso de la diplomacia, pero que en ocasiones

⁶ Desde un punto de vista militar, una vez que Yugoslavia se niega a aceptar la presencia de la fuerza internacional en Kosovo, se inicia la escalada del conflicto, la que alcanza su punto de no retorno el 24 de marzo con el bombardeo aéreo por parte de medios de la OTAN, tanto a objetivos militares como de sostenimiento de sus fuerzas armadas, pero con centro de gravedad en Belgrado e incluyendo a Kosovo (Marowski 1999:92).

“el empleo de la fuerza puede ser legítimo en la búsqueda de la paz” (Naciones Unidas 2000:123; Evans, Sahnoun 2002:100). Con todo, el desempeño de la OTAN generó una gran escalada de violencia. Continuaron los enfrentamientos entre el ELK y las fuerzas yugoslavas, mientras las fuerzas armadas y la policía yugoslavas, así como las fuerzas paramilitares y los serbios locales, llevaban una cruda campaña de *limpieza étnica* que incluía deportaciones masivas y organizadas a Estados vecinos. Según ACNUR, murieron miles de albanokosovares y unos 800.000 huyeron o fueron expulsados de Kosovo luego del comienzo de la campaña aérea. De ellos, unos 426.000 huyeron a Albania, unos 228.000 a la ex República Yugoslava de Macedonia y unos 45.000 a Montenegro. La campaña de la OTAN lejos de atenuar la violencia contra los albanokosovares, la había aumentado⁷. Pese a todo lo anterior, el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, respaldó primero la operación sosteniendo que se hacía para impedir una catástrofe humanitaria. Cuando ésta se desató, a pesar de los bombardeos, planteó que se hacía para dar un mensaje de la Europa que se quería para el siglo XXI, es decir, una Europa sin violaciones a los derechos humanos y con respeto a las diversidades multiculturales (Véase Pérez 1999: 76).

Como sostiene Francisco Veiga, pronto quedó claro que se trataba de una guerra de la OTAN, y respaldada diplomáticamente por los Estados Unidos. Correspondía a un conflicto abierto contra un Estado soberano, por lo que la Alianza se enfrentaba a un desafío que, diplomáticamente, superaba la entidad de cualquiera de las crisis de la ex Yugoslavia, guerras a medio declarar y libradas por unidades militares casi siempre irregulares. También estaba la polémica en torno a la conveniencia de mantener una organización militar defensiva como la OTAN, aparentemente innecesaria tras el fin de la Guerra Fría y, por lo demás, bastante costosa. Por ello, la Alianza no podía permitirse perder o dejar a medias la tarea: la victoria militar debía ser rotunda. Para ello, las potencias occidentales se encargaron de mantener apartada a las Naciones Unidas, argumentando que el derecho a veto de los rusos y los chinos en el Consejo de Seguridad hubiera impedido cualquier intervención militar de esa organización en Kosovo (Veiga 2001:543-544).

Pero pronto la operación reveló una serie de problemas. La última guerra yugoslava duró alrededor de tres meses y durante ésta las fuerzas de la

⁷ Véase “La crisis de Kosovo”, disponible en: URL: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2045.pdf>> Noviembre de 2006.

OTAN ocasionaron graves daños a Serbia, pero apenas lograron impedir la expulsión de Kosovo de la población albanesa (Judt 2006: 977). Además, las potencias intervinientes demostraron no tener elaborado un plan acabado de acogida a los refugiados. Por otro lado, los denominados daños colaterales implicaron la pérdida de numerosas vidas civiles. En este marco, al tiempo en que los problemas aumentaban día a día, el 23 y 24 de abril tuvo lugar en Washington la cumbre de la Alianza que además conmemoró el 50° aniversario de la OTAN. Justamente el primero de esos dos días, los aviones aliados destruyeron la sede central de la televisión estatal serbia causando numerosas muertes de civiles. En este marco, la cumbre de la OTAN supuso un giro estratégico. De manera oficial se seguía insistiendo en que Milosevic debía firmar los acuerdos de París y retirar las tropas de Kosovo, mientras también quedaban al descubierto las disensiones entre los socios de la OTAN, desconcertados porque a medida que el tiempo pasaba nada se producía en torno al colapso del régimen serbio. Un efecto de relevancia de esa situación fue la resolución, tomada en la cumbre, de suspender los planes para una intervención por tierra. Entonces cundió el malestar entre los militares. Según ellos, la anunciada decisión política les privaba del valioso factor sorpresa y reducía la solución militar del conflicto a unos ataques aéreos que se percibían incapaces de lograr la victoria total. Ello, según Francisco Veiga, hacía “evidente que uno de los problemas que estaba poniendo de relieve la campaña aérea era que la OTAN carecía de un cerebro político claro, a no ser que se admitiese que el Pentágono estaba cumpliendo de hecho tal papel” (Veiga 2001: 544).

Según Luis Pérez, estos *errores* se debían a que los operativos aéreos – finalmente los únicos efectuados – se hacían a 4.500 metros de altura, a la existencia de informes equívocos, pero también a la voluntad política de no exponer a los pilotos al potente fuego antiaéreo yugoslavo, el que derribó un avión furtivo al inicio de la operación. De hecho, al fin de la denominada campaña aérea de la OTAN el 70% de su artillería antiaérea seguía operativa (Pérez 1999: 75).

Asimismo, un acontecimiento de relevancia de la guerra ocurrió el 7 de mayo, cuando un bombardero B-2 destruyó la Embajada de la República Popular China en Belgrado con las bombas más avanzadas de que disponía a los Estados Unidos. El ataque, que se presentó como un error, había sido cuidadosamente planeado para eliminar un sofisticado dispositivo de guerra electrónica, que ayudaba a detectar eficazmente la trayectoria

de los misiles y aviones invisibles aliados que las fuerzas armadas chinas estaban probando en Belgrado (Veiga 2001:545)⁸.

Finalmente, el 9 de junio de 1999 Belgrado aceptó formalmente un plan de paz que planteaba el retiro de todas las fuerzas serbias de Kosovo, el retorno de todos los refugiados y desplazados y el establecimiento de una misión de las Naciones Unidas, que fue autorizada en base a la resolución 1244 del Consejo de Seguridad. Según ésta, la solución política de la crisis de Kosovo debía estar basada en dos pilares:

1. Los principios establecidos en la Declaración del 6 de mayo de 1999 hecha por el Grupo de los Ocho, los cuales establecen:
 - a. La cesación inmediata y verificable de la violencia y la represión en Kosovo;
 - b. El retiro de Kosovo de las fuerzas militares, policiales y paramilitares;
 - c. El despliegue en Kosovo de presencias internacionales eficaces, una civil y otra de seguridad, respaldadas y aprobadas por las Naciones Unidas, capaces de garantizar el logro de los objetivos comunes;
 - d. El establecimiento de una administración provisional para Kosovo con arreglo a lo que decida el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de crear las condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal;
 - e. El regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas y libre acceso a Kosovo de las organizaciones de ayuda humanitaria;
 - f. Un proceso político encaminado al establecimiento de un acuerdo sobre un marco político provisional que prevea un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta los acuerdos de Rambouillet y los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás países de la región, y la desmilitarización del ELK;
 - g. Un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región en crisis.

⁸ Este hecho implicó una fuerte y enérgica reacción en contra de los Estados Unidos por parte del Gobierno de Beijing, el que exigió el cese inmediato de la campaña militar desarrollada por la OTAN contra Yugoslavia, lo que produjo un evidente distanciamiento en las relaciones entre ambos países (Marowski 1999: 99).

2. El fin de la violencia; el repliegue de las fuerzas militares, paramilitares y policiales; el despliegue de diversas fuerzas internacionales bajo el auspicio de Naciones Unidas y con una participación sustancial de las fuerzas de la OTAN; y el establecimiento de una administración provisional de Kosovo por el Consejo de Seguridad que garantice tener autonomía frente al Gobierno de Yugoslavia, tras la cual se permitiría la vuelta del personal yugoslavo por el Consejo de Seguridad y cuyas funciones serían servir de enlace entre las fuerzas internacionales de paz, la demarcación de campos de minas y la vigilancia del patrimonio serbio y control de fronteras (Pérez de Francisco 2000).

Así, el 12 de junio comenzó el despliegue de la Fuerza de Kosovo (KFOR), bajo el mando de la OTAN y con la participación de tropas rusas. Junto a ello, de inmediato se estableció sobre el terreno la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)⁹. La misión, dirigida por Bernard Kouchner, Representante Especial del Secretario General, se sustentaba sobre cuatro pilares: la administración civil, que recaía en las Naciones Unidas; la asistencia humanitaria, dirigida por ACNUR; la democratización y la creación de instituciones, a cargo de la OSCE; y la reconstrucción económica, gestionada por la Unión Europea. Todas ellas, bajo la dirección de las Naciones Unidas (Naciones Unidas 2000: 124).

Pero el mayor desafío que debió enfrentar la KFOR y la UNMIK, al margen de la gran magnitud de la tarea de reconstrucción, fue la protección de los serbios, los roma y otras minorías que permanecieron en Kosovo. Mientras los refugiados y los desplazados regresaban en gran número, los albanokosovares atacaban e intimidaban a los serbios y otros grupos minoritarios sospechosos de haber perpetrado atrocidades contra ellos o de haber colaborado con tales actos. De hecho, en el plazo de unos tres meses, hasta unos 200.000 serbios y miembros de otras minorías salieron de Kosovo en un proceso denominado como “limpieza étnica inversa”¹⁰. Según las Naciones Unidas, aunque se lograron avances significativos en esta materia, la situación se mantuvo tensa en general y se siguieron regis-

⁹ Una visión muy crítica en torno a UNMIK ha sido expresada por Albin Kurti, para quien esta misión se ha caracterizado por su autoritarismo y dudoso carácter democrático, debido a una estructura estrictamente piramidal que se sostiene sobre la base del sometimiento de las instituciones y representaciones políticas locales a los lineamientos y mandatos de la UNMIK. Tales ideas fueron expresadas en la conferencia “Status of Kosova and self-determination movement”, dictada en London School of Economics. Londres, 24 de noviembre de 2005.

¹⁰ Véase “La crisis de Kosovo”, disponible en: URL: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2045.pdf>> Noviembre de 2006.

trando casos de intimidación, asesinatos y violencia contra la población de origen no albanés (Naciones Unidas 2000: 125).

Como se observa, las consecuencias del conflicto son nada alentadoras. La demostración de fuerza de Kosovo cumplió meramente la necesidad de dejar en claro la capacidad militar de la OTAN en el 50° aniversario de su fundación. De hecho, a partir de la cumbre de Washington se estableció un nuevo concepto estratégico para el siglo XXI, que contemplaba la ampliación de su área de acción hasta el Cáucaso y el Asia Central (Toro 1999:59). Con ello, la OTAN dejaba de ser una entidad defensiva para transformarse en un organismo de seguridad regional e incluso extrarregional. Además, la inexistencia de planes políticos para Kosovo perjudicó en gran manera la labor de pacificación y reconstrucción que las Naciones Unidas aplicaron. Por ello, como la provincia no tenía una definición institucional clara – ni como Estado independiente, ni como República federada o simple provincia –, tampoco poseyó durante mucho tiempo leyes propias, ni las instituciones financieras internacionales tuvieron interés o capacidad para ayudar a esta extraña entidad denominada Kosovo (Veiga 2001:546).

Sin embargo, al momento en que se escriben estas líneas, el mediador internacional especial para la región, el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, se reunió a fines del mes de enero de este año con los representantes de los Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia a quienes presentó un programa que, en lo esencial, establece que Kosovo tendría el derecho a ingresar a diversas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional e incluso la Unión Europea. El plan otorgaría doble nacionalidad – kosovar y serbia – a los habitantes de la región y obligaría a las autoridades de Pristina a mantener buenas relaciones con los países vecinos. Según el proyecto, Kosovo también controlaría el manejo de los recursos económicos de la zona; y, además, el nuevo país debería permitir que los cerca de 100 mil serbios que habitan el norte de Kosovo controlen los gobiernos locales, así como la policía y recibir y mantener estrechos lazos con Belgrado. De esta manera, las Naciones Unidas mantendrían su presencia hasta 2008, con un funcionario que tendría como misión la supervisión del cumplimiento del mencionado plan. De aprobarse la iniciativa, Kosovo se convertiría en un país soberano a mediados de 2007¹¹.

¹¹ El plan presentado por Martti Ahtisaari fue bien recibido por los miembros del Grupo de Contacto, especialmente por los Estados Unidos y el Reino Unido; siendo ésta también apoyada por la OTAN.

Con todo, la ocupación de Kosovo implicó el final de un ciclo bélico que se había prolongado durante una década en Yugoslavia, y también significó el principio del fin de Milosevic. Con su credibilidad por el suelo, Milosevic sufrió una arrolladora derrota en las elecciones presidenciales celebradas en Yugoslavia en septiembre del 2000, ante el candidato de la oposición Vojislav Kostunica. Así, cuando Milosevic aceptó que el contendor tenía más votos, pero que el margen era tan estrecho que era necesaria una segunda vuelta, se desató una explosión de protestas populares entre los sufridos serbios. Ante ello, finalmente el 5 de octubre Milosevic aceptó la derrota y se retiró. Seis meses después, el Gobierno de Serbia, cada vez más necesitado de asistencia económica occidental, acordó detener a Milosevic y lo entregó al Tribunal de La Haya, donde fue acusado de genocidio y crímenes de guerra, falleciendo durante su proceso sin reconocer los cargos ni la autoridad de los jueces (Judt 2006: 977).

Conclusiones

Para finalizar, conviene establecer una serie de apreciaciones a partir de este sucinto trabajo. Primeramente, la Carta de la Naciones Unidas, en su capítulo VIII sobre “Acuerdos Regionales”, establece las normas que deben regular el accionar de esos acuerdos u organismos regionales; reconociéndolos siempre y cuando se hayan conformado de acuerdo a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Además, está determinado en este capítulo que *“los miembros de las Naciones Unidas que sean parte de dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”*¹².

Resulta así que las misiones de mantenimiento, concertación o imposición de la paz no son responsabilidad de estos acuerdos u organismos regionales; los que solamente deben limitarse a hacer los esfuerzos necesarios para lograr soluciones pacíficas, y, si ellos no dan los resultados, tienen que someterlos al órgano internacional que tiene en forma exclu-

El único país que expreso reticencia sobre la iniciativa fue Rusia, un histórico aliado de Serbia. Durante las negociaciones, el apoyo de Rusia será clave, pues es el único país miembro que podría vetar el plan en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A este respecto, véase “OTAN apoya plan que entrega independencia a Kosovo de Serbia”. En 27 de enero de 2007. p. 13.

¹² Artículo 52 N° 2 de la Carta de las Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, Estados Unidos, en vigor desde el 24 de octubre de 1945.

siva la legitimidad y el deber de mantener e imponer la paz: el Consejo de Seguridad.

Entonces, vale la pena preguntarse por qué la OTAN no consideró presentar ante el Consejo de Seguridad los antecedentes de la crisis que se vivía en Kosovo y solicitar a la vez el uso de la fuerza como solución. Para los Estados Unidos lo anterior era prácticamente una “misión imposible”, ya que esta solicitud no sería aceptada ni por Rusia ni por China. Resulta igualmente válido preguntarse si cualquier mecanismo para establecer ese orden regional o internacional merecería la aceptación de la comunidad y el derecho internacional. Y es precisamente esta última interrogante la que nos hace pensar si los bombardeos de la OTAN en 1999 sobre Kosovo fueron la mejor la solución para el conflicto.

Más bien, la OTAN necesitaba un escenario como éste, ya que desde la caída del bloque soviético estaba en búsqueda de una redefinición de su rol en el sistema internacional. Los Estados Unidos y sus aliados, en especial el Reino Unido, se empeñaron en transformar a la OTAN de una alianza de carácter defensivo a un actor proactivo en la mantención de la seguridad internacional. Es decir, se buscaba claramente desplazar al Consejo de Seguridad de la toma de decisiones que tienen relación con esta materia e imponer un criterio acorde a la defensa de sus intereses en todo el mundo.

Sin embargo, dentro de la propia Alianza surgieron voces que pretendían un liderazgo dentro de la Comunidad del Atlántico y que señalaban que no se podía dejar fuera de las discusiones en materia de seguridad internacional ni a Rusia, China ni a las Naciones Unidas. Por lo demás, el accionar de las Naciones Unidas ante la crisis vivida en Kosovo durante 1999 fue claramente tardío, ignorándose incluso en los Acuerdos de Dayton de 1995 una solución a la problemática desatada en la región; y propiciando, cuando ese camino ya no era posible, una solución pacífica.

Además, la OTAN, al apelar al uso de la fuerza en Kosovo al margen de las Naciones Unidas, vino a determinar lo que iba a ser una postura bastante poco alentadora para el resto de la comunidad internacional en los años venideros, en donde un actor unilateralmente asumiría el rol de líder político y moral, lo cual tendría su correlato en los acontecimientos acaecidos primero en Afganistán y luego en Irak.

Así, una lección fundamental del conflicto y del accionar unilateral de la OTAN – la que fue apoyada por los Estados Unidos –, es que en tales situa-

ciones los argumentos humanitarios pueden ser manipulados fácilmente por las partes en guerra. La intervención militar debe siempre tomar lugar sobre una base colectiva y multilateral. Si no, ello puede tener el resultado no siempre deseable de afianzar los poderes dominantes. Como se puede apreciar, para bien o para mal, el clásico balance *of power* todavía sigue teniendo una vigencia explicativa más poderosa que la idea de una comunidad internacional democrática y pacífica.

Pero aún pueden adoptarse rumbos alternativos. La estabilidad de Kosovo y de los Balcanes en general, requiere que todos los actores involucrados, incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas concurren en un arreglo político de largo plazo. La mayoría de la población de Kosovo desea el establecimiento de un Estado independiente, pero la opinión de sus vecinos es contraria a estas pretensiones, pues sostienen que ello sería peligroso y desestabilizador. Resulta razonable el argumento de la inconveniencia de crear unidades cada vez más pequeñas de Estados con etnias cada vez más puras. La fragmentación puede acarrear nuevos conflictos.

En los albores del siglo XXI, resulta imperativo el replanteamiento de las antiguas concepciones decimonónicas del Estado nación, en un escenario internacional definido por la globalización y la desterritorialización de la soberanía. En un marco de pluralidad étnica, las medidas de integración y coexistencia pueden ser una alternativa para el futuro estatuto de Kosovo. Por lo demás, su estabilidad está íntimamente ligada con la región, no puede pensarse de manera autárquica. Para los Balcanes, la elección entre la integración y la desintegración puede envolver con el tiempo la opción entre la paz y la guerra.

Bibliografía

ACNUR. “La crisis de Kosovo”, disponible en: URL: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2045.pdf>> Noviembre de 2006.

Bildt, Carl. 2001. “Una segunda oportunidad para los Balcanes”. En *Foreign Affairs* en español. Primavera 2001.

Dufour, Jean-Louis. 2000. *Les crises internationales. De Pekín (1900) au Kosovo (1999)*. Editions Complexe. Paris-France.

Evans, Gareth; Sahnoun, Mohamed. 2002. “The responsibility to Project”. En *Foreign Affairs*, november-december.

- Fukuyama, Francis. 1990. "¿El fin de la historia?". En *Estudios Públicos*. N° 37. Santiago-Chile.
- Hobsbawm, Eric. 1998. *Historia del siglo xx*. Editorial Crítica. Buenos Aires-Argentina.
- Judt, Tony. 2006. *Postguerra: Una historia de Europa desde 1945*. Madrid-España.
- Kupchan, Charles. 2005. "Independence for Kosovo". En *Foreign Affairs*, november/december.
- Kurti, Albin. "Status of Kosova and self-determination movement". *Conferencia dictada en London School of Economics*. Londres, 24 de noviembre de 2005.
- Malcolm, Noel; Aleksa Djilas, *et al.* 1999. "Is Kosovo real? The battle over history continues". En *Foreign Affairs*, January-february.
- Marowski, Carl. 1999. "Antecedentes geográficos, históricos y situación actual del conflicto de Kosovo". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 461. Santiago-Chile.
- Miranda, Carlos. 1999. "Nuevas tendencias ideológicas en la posguerra fría". En *Diplomacia*. N° 81. Santiago-Chile.
- Naciones Unidas. 2000. *ABC de las Naciones Unidas*. Nueva York-Estados Unidos.
- Nye, Joseph. "Gorbachov y el final de la Guerra Fría". En *El país*, España, martes 4 de abril de 2006.
- Palma, Luis. 1999. "La caída del muro de Berlín. Décimo aniversario". En *Diplomacia*. N° 81. Santiago-Chile.
- Paredes, Esteban. 2002. "La Europa Política y de la Defensa: Las lecciones del conflicto de Kosovo para el futuro de la Unión Europea". En *Diplomacia*. N° 93. Santiago-Chile.
- Pearson, Frederic y Rochester, Martin. 2004. *Relaciones Internacionales. Situación Global en el siglo xxi*. Editorial McGraw Hill, Santa Fe de Bogotá-Colombia.
- Pérez de Francisco, Eugenio. 2000. "La cuestión de Kosovo a la luz del Derecho Internacional". En *Política y Estrategia*. N° 81. Santiago-Chile.
- Pérez, Luis. 1999. "Intervención militar en Kosovo". En *Diplomacia*. N° 81. Santiago-Chile.
- "Kosovo". *Le Monde diplomatique*. Edición española. N° 40 febrero 1999. En Ramonet, Ignacio; Gresh, Alain y Julián, Claude. 2004. En *Los 100 editoriales de Le Monde diplomatique*. Edición española. Ediciones Cybermonde S.L. España.
- Toro, Agustín. 1998. "Kosovo: La OTAN y su nueva estrategia". *Estudios Internacionales*. N° 123-124. Santiago-Chile.

Toro, Juan. 1999. "Kosovo: contraposición de intereses entre las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte". En *Política y Estrategia*. N° 77. Santiago-Chile.

Veiga, Francisco. 2001. *Europa del Este y Rusia, 1990-2000: Diez años que asombraron al mundo*. En Pereira, Juan Carlos ed. *Historia de las Relaciones Internacionales*. Ariel. Barcelona-España. ■

30 AÑOS DEL CURSO PARA DIPLOMATICOS EXTRANJEROS DE LA ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE “ANDRES BELLO”

MEGHAN FEELEY*

BÁRBARA SEPÚLVEDA**

Resumen

En el XXX Aniversario del Curso para Diplomáticos Extranjeros este documento se caracteriza por ser un análisis de su desarrollo curricular e histórico, a través de una visión del acontecer nacional e internacional y de la relevancia del rol de la Academia Diplomática Andrés Bello como organismo educador de futuros diplomáticos chilenos y de diplomáticos extranjeros. La investigación muestra la importancia que ha ido tomando el curso gracias a la alta representatividad de alumnos de todos los continentes, como también de la fidelidad y tradición de otros que han participado durante la mayoría del proceso.

Abstract

This article, prepared on occasion of the XXX Anniversary of the Course for Foreign Diplomats, presents an analysis of its curricular and historical development through a vision of national and international events and of the relevance of the Academia Diplomática Andrés Bello as the entity in charge of the education of Chilean and foreign diplomats. The investigation makes evident the importance of the Course thanks to the high level of participant students from all Continents as well as to the commitment and respect to tradition of all who have participated throughout the process.

La Academia Diplomática Andrés Bello ha sido, por más de medio siglo, la entidad encargada de realizar la selección, dar la formación inicial y supervisar el perfeccionamiento permanente de los diplomáticos chilenos. Para ello ha contado con un cuerpo de profesores, seleccionado entre diplomáticos como también docentes de diferentes universidades; se le adscribió, asimismo, la Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores, que cuenta con una completa colección; y, no menos importante, ha contado con un hermoso edificio del siglo XIX, ubicado en el centro histórico de la ciudad capital, que ha sido utilizado en importantes eventos de política exterior.

* Alumna de la American University de los EE.UU. Realizó una práctica en la Academia Diplomática de Chile entre octubre y diciembre de 2006.

** Alumna de la carrera de Administración Pública, de la Universidad de Santiago de Chile. Realizó una práctica voluntaria en la Academia Diplomática de Chile, entre octubre de 2006 y febrero de 2007.

Este artículo pretende destacar que la Academia Diplomática también ha cumplido, por treinta años, una importante labor en la formación y perfeccionamiento de numerosos diplomáticos extranjeros enviados por Cancillerías de cinco continentes.

Para ello se ha dividido el período analizado en tres etapas, de diez años cada una, describiendo tanto lo sucedido con este curso para diplomáticos extranjeros como, también, el acontecer nacional e internacional que le sirvió de marco y que, a juicio de las autoras, permite explicar algunas de sus características.

Período inicial (1977-1986)

La función formadora de diplomáticos de otras Cancillerías comenzó a realizarse en 1977, cuando el primer alumno extranjero se unió a sus aulas. Su nombre: Jaime Flaqué Jiménez, de Costa Rica. Su educación en la Academia fue proporcionada gracias a una beca otorgada por el Gobierno chileno. En un principio, Jaime Flaqué fue considerado un igual a los otros alumnos que asistían a la Academia y, por ello, el plan de estudios que cursó fue el mismo que para los nacionales. Si bien su presencia no afectó radicalmente el ambiente, fue muy importante para lo que deparaba el futuro. El Ministro de Relaciones Exteriores en 1977, Patricio Carvajal Prado, expresó eso en una conferencia en la Academia, el 29 de junio, cuando dijo:

“...Chile está consciente de que la interdependencia entre las naciones es una de las características determinantes del mundo contemporáneo y, por lo tanto, ha procurado mantener estrechos vínculos de amistad y cooperación con las naciones..., como una forma de asegurar la paz y convivencia”.

Hacer una declaración con esas intenciones es bastante interesante considerando la situación que se vivía mundialmente. Eran los años de la Guerra Fría, el mundo estaba dividido en dos y el Gobierno de Chile había asumido una clara posición antisoviética. En la Academia esta situación se reflejó en especial en su Programa de Estudios. Algunas de las asignaturas de esos años llaman la atención por su particular similitud con materias propias de una Academia de Guerra, como por ejemplo, “Inteligencia” y “Geopolítica”, que se dan por entendidas en el contexto de la competencia armamentista, la situación de un mundo bipolar y la ubicación de países en leales y enemigos. La Academia debía preparar a los futuros fun-

cionarios de política exterior para los desafíos que se venían por delante. Pero no sólo el contexto internacional influía en el Programa de Estudios. La situación interna también debía ser considerada.

El complicado ambiente que se estaba viviendo como consecuencia del Gobierno de carácter militar que asumió en 1973, generó una serie de dificultades tanto internas como externas. Los niveles de pobreza, inflación y bajos niveles de desarrollo hicieron razonable pensar que un cambio en la economía era necesario. Así, se comenzó a generar una apertura al exterior que llevó al Gobierno de la época a impulsar las relaciones internacionales y una de las formas elegidas fue ir concentrando estas funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, el carácter dictatorial del mismo Gobierno había generado un alto nivel de aislamiento internacional, en lo político. Ambas razones confluyeron para estimular la participación de alumnos extranjeros dentro de la Academia Diplomática.

Un ejemplo del buen comienzo de esta apertura es el hecho de que al año siguiente del inicio de éste, en 1978, cuatro alumnos asistieron provenientes de Honduras, Ecuador y República Dominicana, naciones amigas de Chile. Si bien en los dos años siguientes no se presentaron estudiantes, las gestiones del Director de la Academia en Corea dieron sus frutos posteriormente. Ante la demanda de diferentes países por incorporar a las filas de la Academia a un estudiante de su Cancillería, el Ministerio de Relaciones Exteriores se vio en la necesidad de reglamentar ese hecho, hacerlo oficial y crearle una institucionalidad especial. Es así que, en 1981, la superioridad del Ministerio aprobó la creación de un Curso Especial para alumnos extranjeros, que se inició en agosto de 1982. El Curso estuvo compuesto por 10 alumnos, con un programa especial de estudios que contaba con asignaturas seleccionadas de los cursos de primer y segundo año del alumnado chileno. La idea era que los estudiantes pudieran realizar un programa intenso, de utilidad para su carrera, cualquiera fuera su nacionalidad, y que al mismo tiempo les permitiese integrarse en el medio nacional y convivir académicamente con los alumnos chilenos.

Para la fecha en que el Ministerio resolvió la creación del Curso habían pasado cinco años desde el ingreso del primer alumno extranjero y, en total, 8 habían participado en la Academia hasta el año 1981, provenientes de Corea, Honduras, Ecuador, República Dominicana y Costa Rica. Resalta en este grupo el representante de Corea, por pertenecer a un país lejano, con una cultura y un idioma tan diferentes.

Ya en el año 1984 es muy fácil darse cuenta del interés de las Cancillerías extranjeras por enviar a sus funcionarios a la Academia Diplomática de Chile. Este año, y sumando los alumnos de primer y segundo año académico, podemos contar con 14 estudiantes extranjeros. Esto dio pie para que en los años venideros siguiera aumentando el número de interesados en participar de este Curso, además de los múltiples convenios que se firmaron con Academias de otros países en materia de cooperación académica, lo que permitió el ingreso de alumnos de otros continentes.

Desgraciadamente, el terremoto que azotó a Chile el 3 de marzo de 1985 obligó a suspender el curso para extranjeros de ese año debido a la falta de recursos y un inadecuado espacio físico en donde dar clases, a consecuencia de los efectos dejados por el movimiento telúrico, uno de los más fuertes y desastrosos para el país. Pero la suspensión sólo se extendió hasta el año 1986, cuando se reinició el curso normalmente y los alumnos extranjeros participaron en los mismos programas que los nacionales, ya que no hubo un curso o programa especial para ellos.

Al finalizar estos diez primeros años de actividades académicas, el análisis que se efectuó fue bastante positivo considerando que era un proyecto nunca antes realizado y una idea que se iría asentando de a poco, hasta llegar a los 30 años ya cumplidos. En 1984 se celebró el XXX Aniversario de la Academia Diplomática de Chile y, a propósito del mismo, se realizó el Seminario “La Formación del Diplomático” al cual asistieron ocho Directores de Academias Diplomáticas Extranjeras. Durante el Seminario, uno de los expositores concluyó: “La responsabilidad que cada uno de nuestros institutos y academias asume de preparar a los futuros diplomáticos, cualquiera que sea el estilo que adopte o la forma en que lo ejerce, no sólo servirá para preparar mejor a los profesionales de su país o de los otros países que asistan a esos cursos, sino que estará también unificando el lenguaje, estableciendo reglas y usos de alcance internacional, modelando las personalidades de quienes se van a encontrar permanentemente en el escenario universal de la diplomacia. El que nosotros mismos conozcamos y apreciemos el pensamiento de los demás, es la mejor contribución que podemos hacer para consolidar ese lenguaje internacional de la paz, que es nuestra misión y la de todos los diplomáticos”¹.

Y esta tarea fue una gran realidad si contamos todos los problemas que se presentaron a lo largo de estos años, tales como una situación interna y externa conflictiva para Chile, los inicios de un programa en época de

¹ Revista *Diplomacia*. Publicación de la Academia Diplomática de Chile. Año 1984. N° 32. p. 65.

dificultad mundial, crisis económica y un grave terremoto. El triunfo de este curso se demuestra por la cantidad de alumnos que asistieron, treinta y dos durante estos diez años, con un promedio de 3 alumnos por año, considerando que durante 1979, 1980 y 1982 no hubo participantes y que en 1985 debió cerrar la Academia por el terremoto y sus consecuencias para el edificio, que debió estar en restauración durante ese año.

Período de asentamiento (1987-1996)

Los primeros años de este período se caracterizan por la estabilidad del curso para diplomáticos extranjeros, pero en el mundo y en Chile se estaban viviendo cambios importantes y determinantes en muchos sentidos.

La Guerra Fría llegó a su fin en 1990 y el mundo comenzó a estabilizarse, dando inicio a lo que sería la unipolaridad y la globalización, fenómenos que afectarían a todos los países del mundo. Este cambio afectó también las relaciones exteriores de Chile durante la década de los años 90, caracterizada por un fuerte énfasis en lo económico y de búsqueda de arreglos en materia vecinal y, como un efecto adicional, en las decisiones en materia de cooperación académica, que se veían representadas por la labor que cumple la Academia Diplomática Andrés Bello.

Internamente también se estaba llegando al fin de una etapa importante. El Gobierno militar de esa época había realizado cambios en el sistema de la economía nacional, en la moneda, en la función del gobierno y en políticas sociales. La tradición democrática del país y el robustecimiento de la oposición hicieron que el descontento de la población se manifestara y un plebiscito se hizo necesario. Es así que, en 1990, volvió la democracia al país y el nuevo gobierno realizó cambios importantes en lo interno y en política exterior.

En 1989, la Academia Diplomática había realizado un cambio en el programa de estudios que realizaban los diplomáticos extranjeros. Una de las medidas fue impartir asignaturas más cortas en comparación a las que tomaban los estudiantes chilenos. Desarrollaron ramos de Historia y Geografía de Chile para acercarlos a la realidad nacional y su cultura; se eliminaron otros ramos como Dactilografía e Inteligencia; se introdujeron para ellos otras materias de interés para esos años, como Historia Diplomática de Chile; Informática y Computación; Diplomacia y Comunicaciones; y Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones. También se planteó acortar el tiempo del curso a un año para los alumnos extranjeros, en

vez de dos que tomaban los chilenos, pero las decisiones tomadas por las nuevas autoridades respecto al curso internacional produjeron una ausencia de alumnos en los siguientes años.

Al retornar la democracia a Chile el nuevo Gobierno miró con suspicacia las acciones que había tomado el gobierno militar y el curso internacional no estuvo ajeno a esto. En 1992 se decidió cerrar el curso y, como consecuencia, no se entregarían más becas y serían los propios alumnos extranjeros quienes debiesen solventar sus gastos de permanencia en Chile y gastos de viaje desde y hacia sus países. Desde ese momento el panorama nacional había cambiado y las prioridades iban a fortalecer el quehacer nacional más que las relaciones internacionales.

Los pocos alumnos que se integraron en 1993, 1995 y 1996 debieron incorporarse al programa anual de estudios correspondiente a los estudiantes nacionales. Estos alumnos cursaron 9 meses de un programa integrado con asignaturas de primer y segundo año. El máximo de alumnos que entraron en estos años alcanzó un total de 3 en 1995. De aquí en adelante volvió a dársele importancia a este curso y las relaciones académicas internacionales se reanudaron.

El saldo que esta década deja en materia académica corresponde a un total de 48 alumnos, repartidos de forma desigual durante ese tiempo. En los primeros cinco años se concentra casi el total de los alumnos participantes y en los últimos cinco sólo 7 alumnos extranjeros se integran a la Academia. También es importante destacar la participación de nuevos países durante este período como Hungría, Nicaragua, República Checa, Bolivia y Venezuela.

Si bien esta década se caracteriza por de la suspensión del curso por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, igualmente supera en número de alumnos a la década pasada. Las medidas que se van a tomar, de aquí en adelante, al tener una visión más clara de lo que se podía lograr con el curso, impulsarían una confianza latente en este programa, en la Academia y su labor.

Período de desarrollo (1997-2006)

El inicio de este período se caracteriza por un cambio respecto a la tendencia mostrada en el anterior en lo referido a la cantidad de alumnos participantes. En 1997, seis alumnos se integraron a las filas de la Academia. Debido a las circunstancias de años anteriores, ellos desarrollaron

un programa de estudios que incluyó asignaturas integradas con alumnos de primer y segundo año del Curso Regular para nacionales y otros exclusivamente dispuestos para ellos, como fueron Institucionalidad Chilena, Literatura y Organismos Internacionales. También cursaron asignaturas optativas como Derecho del Mar, Derecho Diplomático y Derecho Consular.

La realidad nacional durante esta época muestra un país en que ha arraigado la democracia como sistema de Gobierno, habiéndose consolidado en la Presidencia políticos de similar tendencia e ideales. Es en estos años cuando la mayor cantidad de tratados y acuerdos de libre comercio son firmados con países de todo el mundo, destacándose aquéllos con los Estados Unidos, la Unión Europea y APEC. En tanto, en el plano internacional esto parece ser una tendencia pues la llamada globalización se ha encargado de generar estrechos lazos de comunicación y amistad entre países de diferentes hemisferios. El desarrollo económico ha sido un hecho que ha marcado esta etapa y, además de las tradicionales exportaciones de cobre, otros productos y servicios pasan a tener presencia, alterando la composición histórica del PGB.

Para el curso internacional estos sucesos han sido relevantes y es así que, en 1997, la empresa chilena Corporación Tres Montes, con participación comercial en Letonia, hace entrega de los fondos necesarios para becar a un joven diplomático de ese país. La alumna que es finalmente seleccionada es Sandra Rozenberga, quien llega a Chile a fines de enero de 1998 para estudiar intensamente español e integrarse al curso de ese año. El mismo año, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) se interesa también por agrupar el financiamiento de los estudios de los diplomáticos de Centroamérica.

En 1998 la Academia arraigó firmemente en su programa a los alumnos extranjeros. Para ello se realizó una separación del curso formando dos grupos de alumnos con temas programáticos disímiles y de especial interés para ellos. El primer grupo de este año está conformado por alumnos de América Central, con representantes de las Cancillerías de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Su programa de estudios se concentró en cursos generales sobre América Latina, Procesos Políticos en América Latina y Economía Latinoamericana. El segundo grupo de este año está compuesto por alumnos de Egipto, Haití, Jamaica, Letonia, Malasia y República Dominicana. Este grupo también desarrollaba un programa de estudios con algunas asignaturas propias, como Relaciones Internaciona-

les de Europa e Integraciones Económicas, y además se les ofreció cursar el idioma español en forma voluntaria.

El hecho de que ocurriera esta separación indica que la Academia contaba con las bases y los recursos para hacerlo y el interés suficiente como para mantener dos cursos, traer a tantos alumnos y darles una educación acorde a sus necesidades. También como parte del programa para los estudiantes extranjeros se realizaron seminarios con temáticas como Realidad Mundial Contemporánea, conocer a Chile a través de la poesía de Pablo Neruda y Gabriela Mistral, Continente Antártico, Isla de Pascua, entre otros.

En 1999 se siguió usando esta modalidad en los cursos y los alumnos del curso para centroamericanos eran de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; en el grupo de alumnos extranjeros en general participaron Colombia, Ecuador, Haití, Kenya, Malasia, Paraguay, República Checa, República Dominicana, República Popular China, Barbados, Estonia, Rumania y Túnez. La participación de todos estos alumnos fue efectiva gracias a los aportes financieros del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Organización de Estados Americanos, de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y de las Cancillerías de sus propios países.

Igualmente en 1999 la Academia comenzó a ofrecer clases del idioma español a todos los diplomáticos extranjeros destinados en Chile. De esta manera no sólo se relacionaba con los alumnos de los cursos extranjeros sino que además con los diplomáticos entonces acreditados en Santiago.

En 2000 fueron recibidos alumnos de cinco nuevos países, España, Guyana, Mongolia, Mozambique, Turquía y Vietnam. Todos ellos se integran al curso de alumnos extranjeros en general. Por otro lado, el grupo de alumnos de América Latina amplió sus asignaturas específicas, integrando al programa Historia de América Latina y Economía Latinoamericana para así ampliar el conocimiento sobre la región.

En 2001 un nuevo Director se integra a la Academia, el Embajador Rolando Stein Brygin, quien se muestra conforme con lo que se ha hecho en materia del curso para alumnos extranjeros. El programa continúa en forma regular.

Un nuevo país envía a uno de sus diplomáticos para formarse en la Academia: Marruecos. Este hecho se une a lo sucedido el año anterior, mos-

trando una tendencia de gran interés de otras Cancillerías por enviar a formarse a sus diplomáticos a Chile.

A partir de 2002 las Academias Diplomáticas de Perú y Chile empezaron a realizar un intercambio de alumnos conforme al cual uno de los egresados del curso para nacionales viajaba a Perú para incorporarse al último año de su Academia y un alumno de la Academia peruana se dirigía a Chile con el mismo propósito.

Por razones de financiamiento, la modalidad de dos cursos para diplomáticos extranjeros sólo duró hasta 2002, puesto que en 2003 volvió a reunírseles en uno solo. Asimismo, este año fueron sólo 8 los alumnos participantes, lo que explicaría la decisión de realizar un único curso.

En el año 2005, en el marco de la XXXIII Reunión de Directores de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales realizada en Lima, Perú, se destacó la malla curricular del Curso Internacional en Diplomacia, por estar sintonizada con la agenda internacional, mostrando a la Academia como una institución moderna que enfrenta con energía y creatividad los desafíos de la diplomacia del siglo XXI.

Con todos estos avances, el programa para alumnos extranjeros de la Academia creció en importancia y prestigio. Es así que en los últimos tres años, nuevos países han enviado a sus funcionarios a Chile y podemos destacarlos por ser considerados desarrollados dentro del contexto mundial: Japón (2006) y Canadá (2006). Junto a ellos se debe también mencionar la presencia de la Federación de Rusia (desde 2004) y de la República Popular China (desde 1986).

En esta última década el programa muestra un gran avance con respecto a las anteriores, principalmente en el número de alumnos asistentes (128) que supera por más del doble a las décadas anteriores, presentándose el número máximo de alumnos de estos treinta años en 1999, con 20 participantes, en la época en que se cursaban los dos programas para funcionarios extranjeros. Además de que la participación de nuevos países fue más notoria y el que grandes potencias como Canadá y Japón estén enviando a sus diplomáticos es un hecho que no puede pasar inadvertido para las autoridades, ya que implica su reconocimiento a la exitosa labor realizada en estas tres décadas y demuestra la integración geográfica y educacional que se realiza en la Academia. La confianza que han demostrado ciertos países, especialmente centroamericanos, es otro ejemplo del profundo reconocimiento que recibe la institución.

Al cumplir estos 30 años del curso para diplomáticos extranjeros son 210 las historias personales que han recorrido sus aulas, 210 experiencias profesionales y educacionales, 210 mentes ávidas de conocimientos. En definitiva, 210 alumnos satisfechos de sus vivencias en nuestro país y en esta Academia Diplomática. ■

ACTIVIDADES ACADÉMICAS

La Revista Diplomacia se complace en reproducir los merecidos homenajes al Embajador Mariano Fontecilla por parte de la Cámara de Diputados y al Embajador Jorge Mario Quinzio por la Asamblea Nacional de Panamá.

Homenaje de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados al Embajador Mariano Fontecilla

A continuación daremos cumplimiento al acuerdo unánime adoptado en sesión anterior en orden a manifestar nuestro reconocimiento al Embajador Mariano Fontecilla por los servicios prestados a la Comisión durante estos años en que ha desempeñado, en forma tan encomiable, sus tareas de coordinador diplomático entre la Cancillería y nuestro Congreso Nacional.

Señor Embajador Fontecilla: Hemos tenido conocimiento que recientemente Ud., ha cumplido sesenta años de servicios en la diplomacia, con cualidades personales y profesionales que los parlamentarios hemos podido aquilatar plenamente durante este tiempo en que se ha desempeñado como coordinador diplomático entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional.

Su notable experiencia profesional, adquirida a lo largo de su ejemplar carrera diplomática, representando los intereses del país en múltiples misiones cumplidas ante los Gobiernos de Ecuador, España, Italia, Noruega y El Vaticano, Ud., la enriquece espontáneamente con la afabilidad tan propia suya y tan propia de los grandes hombres públicos que orientan su vida por una generosa vocación de indiscriminado servicio al país y a todo aquel que requiera su atención personal. No en vano Ud., ha sido, por una parte, declarado Gentilhombre de su Santidad el Papa y Caballero de la Soberana Orden de Malta, sino que, por otra, en el curso de su carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ud., fue designado Director de la Academia Diplomática “Andrés Bello”; donde pudo orientar la formación de nuevas generaciones de diplomáticos chilenos y extranjeros, quienes, indudablemente, tuvieron en su persona y en sus enseñanzas un testimonio viviente de los valores, principios y virtudes que hacen al diplomático ejemplar.

No es extraño, entonces, que en estos años en los que Ud., ha colaborado con el Congreso Nacional, nos haya orientado sabiamente por los senderos de la diplomacia parlamentaria, esa diplomacia que nosotros, Diputados y Senadores, podemos asumir en el marco de las actividades interparlamentarias internacionales no para competir con la diplomacia gubernamental clásica ni tampoco para excluirla, sino para complementarla en aquellas situaciones y materias en las que los parlamentarios, como eventuales agentes internacionales del Estado, pueden sostener un diálogo político exploratorio de soluciones que transmitidas a los gobiernos les ofrecen fórmulas de entendimiento, comprensión o solución para asuntos que, en un momento dado, pueden aparecer internacionalmente complejos o controvertidos.

En testimonio, pues, de este reconocimiento unánime de la Comisión es muy grato hacerle entrega del instrumento símbolo de toda Comisión Parlamentaria, una réplica de la campana del Presidente de la Comisión, cuyo sonar ordena y sanciona sus debates, así como Ud., con su experiencia diplomática contribuye a la organización y desarrollo de nuestros trabajos institucionales.

Homenaje de la Asamblea Nacional de Panamá a ex Embajador de Chile Jorge Mario Quinzio¹

Transcurridos poco más de 30 años desde el término de sus funciones como Embajador de Chile en Panamá (1970-1973), en noviembre de 2005, el Embajador Jorge Mario Quinzio Figueiredo recibió un homenaje inédito en la historia de nuestras relaciones bilaterales con esa nación. La Asamblea Nacional de Diputados de Panamá, gracias a las gestiones del Presidente de dicha Corporación legislativa, el Honorable Diputado Elías Castillo, invitó oficialmente al Embajador Quinzio a dictar un Ciclo de Conferencias a los Diputados de la Asamblea Nacional y al Cuerpo de Asesores Técnicos y Jurídicos del órgano legislativo, sobre una materia de su especialidad, el derecho constitucional comparativo.

Fue una semana intensa en actividades, llena de reminiscencias y emociones. El lunes 21 de noviembre de 2005, a las 11 horas, en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores el ex Embajador Jorge Mario Quinzio

¹ Testimonio escrito por Juan Carlos Salazar Alvarez, Segundo Secretario de la Embajada de Chile en Panamá (2001-2005).

recibió un emotivo reconocimiento por su labor como diplomático a cargo de la Embajada de Chile en Panamá durante el período 1970-1973. Se destacaron los lazos de amistad que forjó durante su gestión diplomática, los cuales aún perduran en las generaciones de líderes políticos que lo conocieron en esos años.

El programa en los días siguientes, coordinado por la Presidencia de la Asamblea Nacional de Diputados, incluyó las siguientes actividades oficiales:

- Una Conferencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, sobre el tema “La Universidad y los Derechos Humanos”.
- Entrevista en vivo al programa de televisión “Juntos encontremos soluciones” del Canal 21 RCM.
- Un Coloquio con Miembros y Amigos de la Fundación Omar Torrijos.

El encuentro celebrado en la Fundación Omar Torrijos, el miércoles 23 de noviembre, tuvo un componente de gran significación, ya que el Embajador Jorge Mario Quinzio compartió con los presentes emotivos recuerdos sobre su peculiar experiencia como Embajador del Gobierno del Presidente Allende y la gran solidaridad con que el pueblo panameño recibió a muchos compatriotas que debieron partir al exilio, encontrando en Panamá una segunda patria.

Como corolario de la visita a Panamá, el Embajador Jorge Mario Quinzio y su esposa Anita María fueron recibidos, el 25 de noviembre en audiencia privada por el Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, oportunidad en la que compartió con el Mandatario memorias de la historia chilena y panameña, de las cuales fue testigo y que unen con lazos muy firmes a las dos naciones.

¡Gracias Embajador por su testimonio y lleve nuestro mensaje de amistad y hermandad al pueblo hermano de Chile!, fue una frase recurrente que el Embajador Jorge Mario Quinzio escuchó durante su reencuentro memorable con sus amigos panameños. ■

ARTE Y CULTURA

PAULUM NERUDA, VATEM SINGULARI MUSARUM ADFLATU INSTINCTUM*

ABRAHAM QUEZADA

Resumen

Reconocimiento al poeta Neruda en la Universidad de Oxford.

Abstract

Homage to Pablo Neruda at Oxford University.

Aunque el Premio Nobel obtenido en 1971 constituyó la cima consagrada indiscutible, fueron muchas las distinciones literarias y académicas que Neruda recibió en el transcurso de los años 60¹, los que de algún modo “pavimentaron” el camino hacia la cumbre más elevada, la del reconocimiento universal que significaba el galardón sueco. Estas provenían de prestigiosos centros universitarios ubicados a uno y otro lado de la Cortina de Hierro. Así, el traspaso de fronteras de su reputación intelectual, era un buen indicio de la política de *Distensión* que caracterizaba al conflicto bipolar en esos años.

El bardo no solía escribir para *scholars*, más bien, se reconocía como un poeta natural, alejado de la erudición y racionalismo de las academias. Para él era más importante “*la absorción física del mundo*” o como García Lorca definió su *ars* poética en 1934, “*más cerca de la sangre que de la tinta*”. Desde comienzos de los 60, sin embargo, experimentará un aumento considerable de su reputación en los medios ilustrados y centros de pensamientos, especialmente del hemisferio norte, entidades

* “Pablo Neruda, poeta de originalidad e inspiración singular”. Extractado del discurso el latín dado por el Orador Público en la ceremonia de entrega.

¹ Durante esa década, el poeta recibió, entre otras, las siguientes distinciones: Miembro correspondiente del Instituto de Lenguas Romances de la Universidad de Yale, EE.UU. (1961), miembro académico honorario de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile (1962), Doctorado *Honoris Causa* en Letras por la Universidad de Oxford (1965), Premio Atenea otorgado por la Universidad de Concepción (1966). Premio Literario Internacional Viareggio-Versilia (1967). Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad Karl Marx de Leipzig, RDA y miembro de la Academia Norteamericana de Artes y Letras (1968). Miembro honorario de la Academia Chilena de la Lengua y Doctor *Scientiae et Honoris Causa* otorgado por la Universidad Católica de Chile (1969).

que al momento de sopesar sus méritos, invariablemente concluían en la calidad y variedad de su vasta obra poética. Todo ello, no hacía más que confirmar su ya consabida candidatura al Nobel de Literatura. Cada octubre, su nombre sonaba con fuerza como uno de los más serios aspirantes. A tanto llegó la expectación y el asedio periodístico que hacia esa fecha, tomaba la costumbre de desaparecer de los espacios públicos, negándose a entrevistas y a la entrega de opiniones².

Su elevado prestigio y un conjunto de otros factores, algunos de ellos de carácter fortuito, le permitieron dar un paso fundamental al acceder al homenaje de una de las instituciones académicas más prestigiadas de Occidente, la Universidad de Oxford, la que en 1965 le confirió el Doctorado *Honoris Causa* en Letras (*Honorary D. Litt*). La presencia en Londres de Claudio Véliz desde mediados de 1961 resultó fundamental para que ello aconteciera. Este, al saber del interés de algunas personas y entidades británicas por invitarlo y del deseo del poeta por visitar ciertos países europeos, le sugirió que incluyera una *tournée* por algunas importantes universidades de ese país. En carta de noviembre de 1963, le informa que “*para cuando estés en París [realiza gestiones] para conseguir invitaciones para visitar Londres, Oxford y Cambridge*”. En un primer momento, se estimó que ésta solamente tendría por propósito difundir su trabajo literario a través de recitales poéticos, publicaciones, entrevistas y encuentros con especialistas y estudiantes.

La percepción que existía en ese momento indicaba que si bien, la obra nerudiana era conocida en el mundo académico e intelectual inglés, ésta aún no había traspasado hacia el gran público. Y ello, entre otros motivos, por el hecho de no haber visitado Inglaterra y por no existir en ese mercado editorial el suficiente número de traducciones de su trabajo literario. Las restricciones de ingreso, nunca reconocidas explícitamente, más que deberse a problemas de índole personal, se relacionaban con su militancia comunista y las preocupaciones y recelos generados por la Guerra Fría.

Así las cosas, había que vencer un par de obstáculos. En primerísimo lugar, despejar cualquier suspicacia a nivel burocrático que impidiese la ob-

² Una periodista hacia fines de los 60 trata de sorprenderlo del siguiente modo: “*Si usted [le pregunta] está en un restaurante y le ofrecen dos platos, el Premio Nobel y la Presidencia de Chile ¿Cuál elegiría? Neruda abrió un poco sus ojillos rasgados y, luego de responder primero con una mirada irónica, espetó – me cambio de mesa –.*” Citado en crónica “Pocos amigos, pero leales,” s/a en *El Sur* (Concepción), 20 de septiembre de 1998, p. 6.

tención de la visa de ingreso y, por otra parte, conseguir darle el mayor realce posible a su visita y para ello era fundamental lograr la invitación de algún prestigiado centro académico vinculado al mundo de las letras. Claudio Véliz, cual factótum, diseñó la estrategia.

Para todo lo relacionado con gestiones y trámites a nivel de gobierno, se contactó con Douglas Cochrane, escocés, amigo de Neruda, amante de Valparaíso y activo promotor de la figura de su heroico ancestro quien había prestado destacados servicios en Chile en tiempos de la Independencia. Este, ágilmente despejó las trabas que pudieran existir en el plano oficial. El Embajador británico en Chile, David Scott Fox, también sumó su valioso concurso desde Santiago, indicando los contactos precisos en el *Foreign Office* que permitieran acelerar y asegurar el éxito de la operación. Asimismo, en dicha repartición inglesa, Stephen Clissold, jugó un papel destacado.

Esta parte de la empresa fue resuelta rápidamente. Así, por carta de 21 de enero de 1964, Véliz le informa a Neruda que *“ban desaparecido”* [las] *“siniestras, obscuras, inenarrables y vergonzosas objeciones...que impedían la llegada a estas británicas islas de Pablo y Matilde en gloria y majestad”*. Velozmente el poeta la califica de “notición”, agradeciendo a Véliz *“y al muchas veces noble descendiente de nuestro prócer la buena voluntad y la justicia que bay en esta decisión”*.

La puerta estaba abierta, faltaba la invitación formal de una entidad de prestigio. Véliz, entonces, contactó al hombre preciso, Robert Pring-Mill, crítico literario y profesor de Oxford, conocedor y amante de la poesía nerudiana y además un entusiasta por los temas latinoamericanos. A fines de los 40 había visitado la región, incluyendo Chile. *“Corría 1949, entonces tenía 25 años [agregaría posteriormente en una entrevista]... salió enamorado del país con dos libros de regalo, 20 poemas de amor y Residencia en la tierra”*³. Iniciándose de esta forma una vocación que derivaría en especialización académica de por vida.

Pero el camino estaba abonado además en otro sentido. La conexión del vate austral con la Universidad de Oxford ya existía, era previa y de carácter netamente académica y también se debía al ímpetu nerudiano de Pring-Mill. Desde 1961, el Programa de Estudios Latinoamericanos de esa casa de estudios incluía en la malla curricular de los estudiantes de licenciatura, el análisis y presentación de un “estudio crítico” de 2 autores a

³ Citado por Andrés Gómez en “El Canto General es una enciclopedia latinoamericana.” *La Tercera* (de Santiago), 8 de agosto de 2000, p. 52.

elegir, de un total de 4 de los llamados “*prescribed modern authors*”. La nómina propuesta incluía a Pérez Galdós y Leopoldo Alas (novelistas), Unamuno (filósofo) y Neruda. Este último, único poeta y el único proveniente de América Latina. Además, el único escritor vivo cuya obra se estudiaba en esa corporación.

Por otra parte y siempre por sugerencia académica de Pring-Mill, arbitrariamente la fecha divisoria del llamado “Período Moderno” de los estudios literarios oxonienses, había sido fijada en 1947, haciéndola coincidir con la publicación del libro *Tercera Residencia* del autor chileno. Paralelamente, desde su llegada a Londres en 1961, Claudio Véliz había conocido del interés editorial por publicar la poesía de Neruda, la que desde 1937 en adelante, había sido objeto de algunas traducciones⁴ a ese idioma.

El prestigio del poeta en medios ingleses, según el profesor de Oxford, se vio todavía más exacerbado con las palabras pronunciadas por Jean-Paul Sartre al rechazar el Premio Nobel en 1963, en el sentido que él “*no era digno de recibir semejante galardón mientras poetas como Neruda hubiesen sido dejados de lado*”. Ello causó el paroxismo entre los hispanistas europeos (y suecos ciertamente), quienes desde entonces dirigieron su atenta mirada y escrutinio hacia el vate sudamericano.

El Neruda de los “*espantosos ingleses que odio todavía*”, había derivado en un intelectual poseedor de una clara definición ideológica, pero lo suficientemente abierta y tolerante como para admirar y valorar los múltiples aspectos de la literatura inglesa y sus expresiones culturales. A diferencia de sus años juveniles en los que había leído a Walter Scott y Julio Verne, en sus destinaciones consulares asiáticas, adquirió la costumbre de leer a escritores anglosajones en su propia lengua. Más tarde, en 1934, traduce para la revista *Cruz y Raya* de Madrid, las “Visiones de las hijas de Albión” y “El viajero mental” de William Blake. En 1964, volverá a incursionar en el mismo campo al traducir “Romeo y Julieta” de Shakespeare. A pesar de estas aproximaciones, la prensa británica⁵ no atinaba a entender el “extraño amor” de Neruda por Inglaterra sin haberla visitado todavía.

⁴ Ver detalles de los trabajos publicados en inglés sobre su obra en *Pablo Neruda Obras Completas III*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1993. pp.: 1081-1083. Un hito en materia de difusión lo constituyó la publicación de 12 poemas traducidos en *Adam International Review*, Londres, año XVI, núms. 180-181, marzo - abril, 1948.

⁵ “In spite of his strange love for England he has not been here before” señalaba Mary Kenny en su artículo “Un poeta de otra tierra devastada” en *The Guardian* (Londres), 31 de mayo de 1965, p. 7.

Hay un factor adicional que también influyó en que la decisión del Consejo Universitario oxoniense se inclinara por un poeta venido del sur de América y tenía que ver con el paulatino y sostenido crecimiento de la presencia de “lo Latinoamericano” en las universidades británicas especialmente en la de Oxford. Ello era particularmente perceptible en los estudios históricos y literarios y en menor medida en aspectos del desarrollo político, social y cultural de la región. En este contexto, se ubica el famoso “Parry Report,” documento preparado por el profesor John Parry en 1965, Presidente del Subcomité Real sobre Estudios Latinoamericanos y autor de libros sobre los grandes descubrimientos, quien viajó por diversos países de América del Sur, visitando a Neruda en Isla Negra. Su informe concluyó con la necesidad de fortalecer el trabajo del Centro Latinoamericano de esa casa de estudios, creado en 1964 a través del aporte financiero a la investigación y enseñanza de la literatura e historia del subcontinente, apoyando proyectos de destacados académicos e investigadores como C.A. Jones, C.H. Griffin, D.P. Gallagher y del mismo Pring-Mill.

Al interior del Consejo Universitario de Oxford, la decisión entonces comenzó a tomar cuerpo. C.M. Bowra, en ese momento miembro de dicho Consejo, prestigioso académico que no sólo conocía la poesía de Neruda sino además había publicado un trabajo donde manifestaba elogiosos comentarios⁶ sobre el poeta chileno, por lo que no dudó en apoyar decididamente la candidatura sugerida por Pring-Mill. El esfuerzo que tomaría un par de meses fructificó el 21 de febrero de 1965, cuando de manera eufórica el profesor de Oxford, en perfecto castellano, le señala a Véliz *“¡bemos triunfado!” “Fue entonces [dirá más tarde]...que yo le escribí por vez primera [a Neruda] y nos conocimos personalmente cuando vino para recibir su doctorado”*⁷.

Aunque el poeta se entusiasmó con la noticia calificándola de “*sensacional*”, mantuvo silencio, “*no se la digo ni a mi almohada*” escribió en

⁶ Se trata de “Poesía y Política”. Londres: Cambridge University Press, 1966, donde Bowra sostiene que Neruda: “*es un poeta asombroso, con un ímpetu que no tiene igual en su siglo y capacidad para expresar estados de ánimo de todas clases con una opulencia sin trabas. Aunque ha estado muchas veces en Europa y aunque en su juventud leyó a los poetas franceses y españoles entonces en boga, parece deberles muy poco. Su fuerza proviene de su origen latinoamericano, su humilde nacimiento, su vida temprana entre gente sencilla y sus raíces en un país donde la modernidad se apoya muy livianamente en fundamentos antiguos*”. Citado en “Retratos, etopeyas y hagiografías” de Nicolás Salerno (compilador) Estudios Públicos N° 94, 2004. p. 409.

⁷ Entrevista a Robert Pring-Mill titulada “Neruda en Oxford,” en *BBC Mundo*, 12 de julio del 2004, p.2. [en línea] <<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish>> [consulta: 27 de enero de 2005].

marzo de 1965. Si bien estaba consciente que su obra y prestigio eran mundiales, las frustradas tentativas anuales al Nobel lo habían puesto más cauto y un tanto escéptico. El hecho de aceptar el doctorado y comprometer su asistencia a la ceremonia de entrega, pensaba, podría sumar mérito a su ya indiscutible condición de candidato seguro al preciado galardón sueco, pero prefería no adelantarse. Las variables objetivas que estaban en juego no dejaban de halagarlo; se trataba de una prestigiosa universidad localizada fuera del mundo socialista y, hasta ese momento, dicho honor no lo había recibido ningún escritor o poeta latinoamericano⁸.

No obstante, hubo ciertos temores y sospechas. Haciéndose eco de las acusaciones proferidas por Ricardo Paseyro en 1963 sobre la vinculación del poeta con el asesinato de Trostky, más de un académico expresó sus dudas e inquietudes, las que fueron oportunamente aclaradas por Claudio Véliz. Quizás por ello, al momento de iniciar las gestiones conducentes a que la Universidad le entregase dicho grado, Pring-Mill discretamente sondeó la posibilidad de que en el evento que así sucediera, tener seguridades de que Neruda lo aceptaría y concurriría a su recepción. Posteriormente, éste evaluaría del siguiente modo la intervención de Paseyro: *“este curioso personaje emprendió camino hasta la sede universitaria de Oxford, cuando se anunció que allí se me otorgaría el título de doctor honoris causa. Hasta allá llegó el poetiso uruguayo con sus fantásticas incriminaciones, dispuesto a mi descuartizamiento literario. Los Dones me comentaron festivamente las acusaciones en mi contra, todavía vestido yo con la toga escarlata, después de haber recibido la honorífica distinción, mientras bebíamos el oportito ritual”*⁹.

El martes 1 de junio del 1965, a las 17:00 horas, junto a la poetisa rusa, Anna Akhmatova y Harold Macmillan, ex Primer Ministro inglés, en una ceremonia oficiada en latín y de antiquísimo ritual medieval, recibió el doctorado de manos del vicedecano de la Universidad. No estaba consultado que los investidos agradecieran el honor. Conforme al riguroso protocolo, los agraciados se levantaban y caminaban hasta otra habitación, luego regresaban vestidos con la toga púrpura con ribetes de raso gris y el birrete académico¹⁰, típico de los universitarios, *“Neruda parecía*

⁸ El segundo latinoamericano en recibir dicho reconocimiento, será Jorge Luis Borges, en 1971.

⁹ Pablo Neruda. *Confieso que he vivido*. Santiago: Planeta, 1992. p. 399.

¹⁰ Posteriormente el poeta contó que en la ceremonia “me preocupaba colocarme correctamente el birrete... El ex Primer Ministro Macmillan... se puso el birrete al revés y se dice que se paseó por

un cardenal con toda esa indumentaria”¹¹. El Orador Público de la Universidad, al justificar la entrega del reconocimiento al autor de los “*Viginti Poemata Amatoria Cantumque Desperationis*” (más conocidos como Veinte poemas de amor y una canción desesperada) señaló:

“Aunque no es cosa rara que los poetas escriban en honor de sus países, quizás pocos de los que han pagado tal tributo a América Latina han sido lo debidamente honrados por nuestras academias en Europa. Por lo tanto, es un placer especial ofrecer nuestro tributo de aprecio a nuestro huésped, quien – nacido entre los Andes y el Océano Pacífico – nos ha dado el retrato de sus propios sentimientos de su país, o más bien, de su continente, con una visión e imaginación extraordinarias.

*A los veinte años alcanzó la fama con **Veinte poemas de amor y una canción desesperada**; que sigue alimentando a la mayoría de los adolescentes enamorados que hablan español. Mientras fue Cónsul chileno en varios países orientales y en España, retrató con una desintegración deliberada en la forma poética, su inquietud y desengaño frente a la vacuidad de la vida. Después, cuando toma partido en la Guerra Civil Española, lanzó ataques virulentos contra los dictadores y capitalistas. Poco después se puso a escribir en forma épica y tomó su propio subcontinente como tema de su **Canto General**. En esta obra, que incluye una de sus más célebres odas – **Alturas de Machu Picchu**, una ciudad preincásica desierta – él traza la larga lucha por la libertad del hombre americano. Luego, en sus **Odas elementales**, empleó líneas extremadamente cortas, temas y vocabulario sencillos y frecuentes toques de simpatía y humor. Ultimamente volvió a la poesía amorosa, pero al cumplir sesenta años publicó su Memorial de **Isla Negra**, titulado como su casa en la provincia de Valparaíso. En esta obra inmensa aparece otra vez buscando sus raíces y elogiando su tierra donde “las uvas se alimentan de la luz y el vino crece de los pies del pueblo”.*

*Les presento a ustedes a Pablo Neruda, poeta de originalidad e inspiración sobresalientes, para admisión al grado **Honoris Causa**, Doctor en Letras de la Universidad de Oxford*¹².

todo Oxford ante la risa contenida de quienes le vieron”. Ver artículo de Mansilla, Luis Alberto. “Pablo Neruda con la puerta abierta”. *Revista Portal* N° 2, junio de 1966, p. 12.

¹¹ Mansilla, Luis Alberto, *ídem*.

¹² En la sección facsimilar se incluye copia de la versión original en latín, tal cual fue leída por el Orador Público.

Entre los invitados a la ceremonia pública y a la posterior recepción privada, destacaban, Bertrand Russell (Premio Nobel de Literatura en 1950), los todavía desconocidos V. S. Naipaul (futuro Premio Nobel de Literatura en 2001) y Paul Johnson (más tarde historiador de fama mundial). Se encontraban presentes también, el Embajador de Chile en el Reino Unido, Víctor Santa Cruz y el Embajador británico en Santiago, David Scott Fox, acompañados de prestigiosos profesores y académicos. Después de la ceremonia, el Embajador Santa Cruz informaba a Santiago que Neruda *“permaneciendo en el mismo estrado [había leído] en castellano una serie de sus poemas, que despertaron gran interés y fueron largamente aplaudidos”*¹³.

Luego vinieron las entrevistas, lecturas poéticas y homenajes. Diversas universidades inglesas lo festejaron, como la de Londres, la de Bristol, la de Nottingham, la de Swansea. Incluso, ante las dudas del poeta de asistir a una cena en su homenaje, la Universidad de Cambridge le manifestó su profunda preocupación por las implicaciones que podría tener su inasistencia a un evento especialmente preparado en su honor. En Londres, por ejemplo, realizó una lectura y dos conferencias sobre su propia obra. Una de ellas, fue organizada por Alex Trocchi en el Royal Albert Hall con Allen Ginsberg, Lawrence Ferlinghetti, Gregory Corso, Andrey Voznesenky, entre otros¹⁴.

Desde entonces Pring-Mill señalará que *“los estudios nerudianos se han desarrollado más en Oxford que en cualquier otra parte”*¹⁵, agregando más tarde que ese fue el primer paso objetivo hacia su reconocimiento por el gran mundo de las academias, *“como el más genial de los poetas auténticamente hispanoamericano”*¹⁶. Importante para él, añadirá el estudioso de marras, por *“cuanto era el primer reconocimiento, no de otra república hispanoamericana ni de una universidad de los países socialistas, sino un reconocimiento por una universidad que no estaba ligada, ni por la sangre ni por la política a Chile. O sea, era un reconocimiento desinteresado”*. De esta forma, la ciudad universitaria de Oxford lo reconocía y lo ponía en la antesala del Premio Nobel. Y *“Neruda siempre lo vio – me lo dijo muchas veces – como el primer paso des-*

¹³ *Oficio Ordinario* N° 586/198 de la Embajada de Chile en el Reino Unido, Londres, 17/06/65.

¹⁴ Según lo señala Angel Augier en *Pablo Neruda en Cuba y Cuba en Pablo Neruda*. La Habana: Ediciones Unión, 2005. p. 197.

¹⁵ Entrevista a Robert Pring-Mill en artículo titulado “Simposio sobre Neruda en Inglaterra” en suplemento *Artes y Letras, El Mercurio* (Santiago), 30 de enero de 1994. p. 8.

¹⁶ “Neruda y Oxford”, Robert Pring-Mill, *Araucaria de Chile* N° 45. p. 143.

*interesado*¹⁷ hacia el desenlace feliz. La conclusión de su visita a las islas británicas, demostraba hasta que punto las empresas nerudianas fueron acciones colectivas, fascinando, atrayendo y sumando a muchos. ■

¹⁷ “Neruda y Oxford”, *op. cit.* p. 138.

EL MUNDO DE... MUNDO

GABRIEL BARROS OSSA*

Resumen

Uno de los maestros de la caricatura social en Chile fue Edmundo Searle (Mundo), cuya obra artística se analiza en este artículo.

Abstract

One of the masters of social caricature in Chile was Edmundo Searle (Mundo) whose artistic work is analyzed in this article.

Antecedentes históricos

La caricatura, como expresión gráfica de una intención satírica referida a realidades y personajes de diversa índole, tiene sus orígenes en ciertos papiros egipcios del siglo x y en algunas pinturas de cerámicas de la antigua Grecia del siglo vi y evolucionó históricamente como género artístico a través de diversas tendencias, como las alegorías satírico-morales del Bosco y Brueghel el Viejo; las representaciones que contra el Papado difundieron en la época de la Reforma luteranos y calvinistas llamados “retratos sobrecargados” que se realizaron en Italia y Francia (siglos xvi al xviii); las obras críticas de Goya o del británico Hogarth.

Con el siglo xix la caricatura conoció especial esplendor como arma de crítica aplicada a personajes y sucesos de la vida política y cultural, modas, etc., y en ella brillaron artistas como Daumier y Toulouse-Lautrec, seguidos por Groz en Alemania, Orozco y Rivera en México, entre otros, ya en pleno siglo xx.

En Chile se destacó, en la sátira política, Jorge Délano (Coke).

Antecedentes biográficos y obra de Mundo

Edmundo Searle Lorca nació en Valparaíso, el 15 de marzo de 1893. Estudió en el San Luis English School de Limache y en el Colegio de los Sagrados Corazones de Valparaíso.

* Profesor de la Academia Diplomática. Crítico de Arte.

A partir de 1909 comienza a dibujar en la revista *Sucesos* y el diario *La Unión* de Valparaíso. A partir de ese momento firma con el seudónimo MUNDO.

Contrae matrimonio con Esperanza Artaza, relación de la que nacen sus hijos Edmundo y Perla. Entre 1917 y 1918 inició sus exitosos viajes, llegando a ser contratado por el *New York Herald*. Retorna a Chile al año siguiente.

Entre 1928 y 1931 viaja a Inglaterra y participa en varias publicaciones como “*The Bystander*”, “*Sketch*”, “*The Illustrated London News*” y “*Tatler*”.

Su temprana pasión por la hípica y la caricatura lo impulsan a incursionar y trabar amistad con la realeza de Ascott, Epsom y Windsor y, en especial, con el futuro Eduardo VIII, en ese entonces Príncipe de Gales.

De vuelta al país, se dedica de lleno a retratar el ambiente elegante y despreocupado de la hípica y de la alta sociedad chilena. Aparecen sus personajes con boquillas y gruesos puros echando humo, tacones y medias con líneas, muchos sombreros y plumas, catalejos, perritos falderos y finos caballos, autos y coches donde es fácil reconocer a Agustín Edwards MacClure, Gregorio Amunátegui o Arturo Cousiño, junto a un conjunto de distinguidas señoras de la época.

La diplomacia aparece continuamente en sus caricaturas con lo que le fue característico: frac, condecoraciones, refinamiento y distinción. Personajes claves o símbolos del mundo de la política exterior y su entorno de los años 30 al 50, aproximadamente, figuran como protagonistas con “polaina y bastón”, rodeados de la prestancia, cultura, roce social y estilo propios de lo que se podía denominar como respeto y dignificación del cargo con el cual se representaba al país en el extranjero.

Desde 1950 se traslada a vivir a su casa en Vitacura y se concentra fundamentalmente en dibujar caballos. En agosto de 1976 se realiza la primera exposición retrospectiva de su obra, organizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile en la Sala de Exposiciones de su Casa Central.

El 20 de mayo de 1982, Edmundo Searle fallece en Santiago, a los 89 años de edad.

En abril del presente año se presentó en el Instituto Cultural de Las Condes una gran exposición titulada “*La Belle Époque* viñamarina a través de las caricaturas de Mundo”. El proyecto que fue realizado en conjunto con

la Municipalidad de Viña del Mar y su Corporación Cultural y contó con la investigación y curatoría del historiador Jorge Salomó Flores, especialista en la historia social y artística de Viña del Mar. Durante febrero y marzo recién pasado, se presentó en la Sala de Exposiciones de la Municipalidad de la ciudad antes mencionada y concitó una cuantiosa asistencia de público y crítica especializada.

Las obras exhibidas pertenecen a tradicionales instituciones de Viña del Mar y Valparaíso, a coleccionistas particulares y a descendientes directos de Edmundo Searle.

Para contextualizar la *Belle Epoque* viñamarina se editó un valioso libro cuyo autor es el señor Salomó Flores antes mencionado, y se exhibieron tres películas mudas de corta duración filmadas en 1930. Las cintas aluden a acontecimientos sociales relevantes de la época, como la visita de los príncipes británicos y la inauguración del Casino de Viña del Mar y su proyección fue posible gracias a la gestión de la Fundación Chilena de las Imágenes en Movimiento.

Tal como se señala en el catálogo de la exposición, se logra representar la historia de Viña del Mar a partir de la agudeza de Mundo.

La sociedad aristocrática viñamarina vinculada a instituciones paradigmáticas como el *Sporting Club* de Valparaíso, el Club de Viña, el Granadilla *Country Club* y el Casino, bajo la mirada de Searle constituyen un significativo testimonio de época, especialmente entre 1906 y 1965.

El terremoto del 16 de agosto de 1906 dio paso a un gran auge de la construcción palaciega y del estilo de vida propio del balneario, que se afianzó con la gestación y consolidación de grandes instituciones de la vida social viñamarina. Mas adelante, el terremoto del 28 de marzo de 1965 coincidió con profundos cambios de estilo de vida y costumbres, que pusieron fin al espíritu *Belle Epoque* que Mundo representó en sus ilustraciones publicadas, principalmente, en las páginas de la revista *Zig-Zag*, ya desaparecida.

Las costumbres y el refinamiento propio de la “colonia inglesa” que vivió en Viña y primero en Valparaíso, contribuyeron poderosamente a crear este clima de elegancia, buen vivir, buen beber y buen comer de personajes tan característicos dibujados por Searle como George Kenrick, Garrett Teare, Paddy Hamilton, Amstrathers Williamson o Alfred Jackson. Junto a ellos las familias Edwards, Lyon, Claude, Astoreca, Villarino y otras pasan a integrar el selecto grupo que animó esta época en Viña del Mar.

Mostró un estilo, un modo de vida y costumbres de un sector importante de nuestra sociedad, captando magistralmente los símbolos de una época que ya no volvería pero que existió y marcó un estilo trascendente en la historia cotidiana de nuestro país.

Searle se convirtió en uno de los más importantes retratistas sociales a través de la caricatura del siglo xx.

Sin duda, concuerdo con lo indicado en el catálogo de esta exposición: *“La recreación de la historia local a partir de la caricatura constituye una perspectiva sugerente para profundizar en rasgos y caracterizaciones en las que el dibujo se convierte en una fuente complementaria a las metodologías tradicionales de recreación histórica”.*

Bibliografía

Historia de la caricatura (Editorial Salvat).

Catálogo y libro sobre la exposición de Mundo en el Instituto Cultural de Las Condes (abril 2007). ■



