
**ASOCIACIÓN DE DIPLOMÁTICOS ESCRITORES
“A D E”**

AÑO 4 SEPTIEMBRE – NOVIEMBRE DE 2005

REVISTA ELECTRÓNICA TRIMESTRAL No. 16

**“DIPLOMACIA, PAZ Y DESARROLLO”
Publicación de tipo Académico, Especializada en
Asuntos Internacionales**

**COORDINADOR GENERAL
Y EDITOR:**

ANTONIO PÉREZ MANZANO

2001 - 2005

CONSEJO EDITORIAL:

EMBAJADOR ENRIQUE

HUBBARD URREA

**¡NÚMERO ESPECIAL
IV ANIVERSARIO!**

**MINISTRO IGNACIO RÍOS
NAVARRO**

**MINISTRO ANTONIO PÉREZ
MANZANO**

**MTRO. RAÚL PÉREZ JOHNSTON
ASESOR LEGAL**

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS:

I. @@Charla Cibernética con el Emba@@

Reflexiones sobre Naciones Unidas en el Siglo XXI

Por Enrique Hubbard Urrea

II. Corea del Norte: Amenaza y Tensión Nuclear Internacional.

Por Hugo Palma Valderrama

III. Decálogo para Diplomáticos

Por Oscar Hernández

IV. Los Actores de la Cuenca del Río Jordán.

Por Ignacio Ríos Navarro

V. El Desarrollo de los Derechos Sociales en la Corte Interamericana y la Eficacia de sus Sentencias.

Por María Carmelina Londoño Lázaro

VI. La Protección Consular. Tercera Parte.

Por Alan Hubbard Frías

CLÁSICOS DEL DERECHO INTERNACIONAL:

De Iure Belli ac Pacis, de Hugo Grocio,

Nota Introductoria y Traducción

Por Raúl Pérez Johnston

DEL BAÚL DE "ADE":

Presencia de México en Alemania. La Defensa Contra El Espionaje Durante la II Guerra Mundial, de Georg Haid-Armando Lozano Bernal.

Por Antonio Pérez Manzano

EDITORIAL

Las primeras palabras de la presente edición van dirigidas a todas las personas que nos han honrado y distinguido con la lectura de los trabajos publicados en “ADE”, ocupando parte de su valioso tiempo. En especial a quienes se aventuraron con nosotros desde el principio, a navegar con sus escritos, por los confines de la red electrónica conocida como “Internet”. Viene al caso recordar que, los primeros números fueron enviados en forma manual, a las direcciones que íbamos obteniendo a través de otros colegas y amigos; solicitando permiso a instituciones y universidades para transmitirles nuestros trabajos. Hace poco más de dos años que pudimos contar con nuestra propia página web, en la que hemos insertado básicamente la Revista Trimestral y algunos otros trabajos literarios y obras artísticas de diplomáticos, o de sus cónyuges; así como de escritores invitados.

Asimismo, reiteramos nuestro agradecimiento a nuestros compañeros de profesión y a otros profesionistas, que han arriesgado su prestigio y se han expuesto a la crítica al publicar sus aportaciones en nuestra revista, con el elevado propósito de compartir sus conocimientos y experiencias con sus otros semejantes, en forma desinteresada.

El nacimiento de la Revista Electrónica “ADE” tuvo lugar en septiembre de 2001 y –para no ser la excepción de lo que le ocurre al ser humano-, se produjo ciertamente, en circunstancias dolorosas para las relaciones internacionales, para la paz y para las perspectivas del desarrollo. Por esas fechas se perpetró un acto terrorista salvaje, que vino a sacudir a la humanidad y que confirmó una vez más, la falta de respeto por el derecho a la vida, de parte de grupos radicales que no discriminan entre inocentes y culpables.

Desafortunadamente, ni las causas que dan origen al terrorismo, ni las consecuencias, muestran visos de desaparecer, como se ha visto en distintos casos ocurridos en diversas partes del mundo. Por esa razón, desde las páginas de “ADE” y en distintas ocasiones, hemos insistido en llamar a todas las conciencias, para que se hagan realidad los derechos universales del hombre y que se privilegie el diálogo, sobre las acciones violentas de cualquier tipo.

Por otra parte, en estos primeros cuatro años de vida de nuestra publicación hemos podido observar –no con poco dolor e impotencia-, repetidos desastres naturales, tanto en el Continente Americano, como en Asia y en otras partes del mundo; por lo que hemos insistido en publicar trabajos de especialistas en materia de prevención de desastres, e insistiremos en la necesidad de desarrollar en todos los niveles educativos, la cultura de la prevención, extensiva a todos los aspectos que comprende una sociedad armoniosa: conservación de la naturaleza, prevención de enfermedades, delincuencia, fanatismos, radicalismos, o extremismos de cualquier signo, ya sea religioso o ideológico.

Todos debemos de seguir trabajando para construir un mundo cada vez mejor y con ese propósito debemos de apoyar para que como mínimo, se alcancen las llamadas “*Metas del Milenio*”, propuestas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro máximo organismo internacional, que por cierto este mismo mes está llegando a su LX Aniversario, razón por la que desde esta tribuna le expresamos nuestras sinceras felicitaciones y deseamos que se logre el consenso necesario, para lograr las reformas impostergables, que le permitan cumplir con su elevada misión, en sus tareas de la conservación de la paz y a favor del desarrollo.

En este mes de septiembre se celebró en la sede del Organismo, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, de la cual emanó un Documento Final, en el que luego de tres días de discursos -en lo que se considera la mayor concentración de Jefes de Estado o de Gobierno en la historia de la Organización-, para discutir los desafíos de la realidad actual y las reformas que necesita el sistema de la ONU para afrontarlas. Los mandatarios reconocieron que la paz y la seguridad, el desarrollo y las garantías fundamentales, son los pilares de las Naciones Unidas y las bases de la seguridad y el bienestar colectivos:

“Reafirmamos que el desarrollo es un objetivo central en sí mismo y que el desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales y ambientales es un elemento fundamental del marco general de actividades de las Naciones Unidas”¹

Con el presente número de “ADE”, tenemos el agrado de compartir con nuestros lectores los siguientes trabajos:

I.- En primer lugar, el Embajador Enrique Hubbard, quien en su acostumbrada sección *@@Charla Cibernética con el Emba@@*, nos tiene acostumbrados al obsequio de un artículo breve, que a la vez que invita a la reflexión, nos recuerda que el humor no está reñido con el conocimiento, o con la transmisión de ideas y mensajes. En esta ocasión, “*se puso muy serio*” y nos ha enviado el artículo titulado: “*Reflexiones sobre Naciones Unidas en el Siglo XXI*”; en el que aborda un tema de mucha actualidad, como es la Reforma de las Naciones Unidas y las diferentes propuestas que se han venido presentando. El mismo autor nos expone la idea central de su artículo:

“Trato de pintar aquí un cuadro objetivo de los grandes temas que llevan a hablar de una reforma integral, más allá de la peculiar fórmula de trabajo del Consejo de Seguridad. Se vuelve urgente dar a la Asamblea General mayor eficacia, adecuar estructura y la de sus órganos, atender los problemas de financiamiento y administración, así como a reencausar a la organización hacia los temas del desarrollo y precisar el papel que debe desempeñar en la atención a la nueva agenda”.

¹ Documento Final, tomado de Sistema de Información de las Naciones Unidas www.un.org/spanish/

Como complemento de lo anterior, cabe mencionar que el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, celebró hoy (16 de septiembre) la iniciativa planteada por el primer ministro de Suecia, Goran Persson, de crear una *“Red de líderes para apoyar la reforma de las Naciones Unidas”*.

En un comunicado, el Dr. Annan señaló que, el Documento de la Cumbre Mundial 2005 adoptado por los líderes es un paquete de gran alcance de cambios para fortalecer la respuesta colectiva de la ONU a los desafíos globales de desarrollo, seguridad y derechos humanos.

Además, agregó el Secretario General, los cambios están encaminados a hacer de las Naciones Unidas un instrumento más efectivo de la voluntad colectiva de sus miembros:

“Ahora debemos implementar lo que ha sido acordado. Por eso es tan importante la 60ª sesión de la Asamblea General, de la que Suecia ostenta la presidencia”.

Finalmente, el Secretario General alentó a los otros países a respaldar esta iniciativa y confió en que la Red de líderes ayude a traducir en acciones los compromisos hechos en la Cumbre Mundial.²

II.- A continuación damos la más cordial bienvenida al Embajador Hugo Palma Valderrama³, quien nos distingue con la autorización para publicar en las páginas de “ADE”, un artículo nacido de su vasta experiencia en el campo de la profesión diplomática y en el estudio de las relaciones internacionales. En su acuciosa investigación proporciona un análisis serio sobre un asunto de gran importancia para el género humano, como es el de la desnuclearización y la no proliferación de las armas nucleares, enfocado en particular al caso coreano. Dicho trabajo se titula *“Corea del Norte: Amenaza y Tensión Nuclear Internacional”*; el cual fue publicado en junio pasado, en la Revista Peruana de Derecho Internacional.

A manera de introducción el autor nos dice lo siguiente: *“Se escriben estas líneas a finales de mayo de 2005, cuando ha concluido en Nueva York la VII Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), sin ningún éxito en establecer nuevas medidas para controlar la amenaza nuclear. Entre sus temas centrales figuraban las situaciones planteadas por la República Popular Democrática de Corea (RPDC), la República Islámica de Irán y la carencia total de avance en la reducción de armas nucleares. En vista que la cuestión concierne la más terrorífica y letal de las armas producidas por la ciencia humana que puede significar la eventual destrucción de la especie, las declaraciones del Presidente de la Conferencia Embajador Sergio Duarte en el sentido que “lamentaba la falta de consenso y la incapacidad de formular*

² Tomado de www.un.org/spanish/

³ Su currículum vitae puede consultarse en la sección ¿Quién es Quien en el Mundo Diplomático? De esta misma publicación.

cualquier recomendación” y del *Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan* de que “Los países miembros perdieron una oportunidad vital para reforzar nuestra seguridad colectiva contra las diversas amenazas nucleares”.

Por otra parte, en el marco de la Cumbre Mundial de la ONU a que nos hemos venido refiriendo, la División de Noticias y Medios de Comunicación, reseña lo ocurrido durante la 60ª Asamblea General del Organismo y se refiere al asunto de las armas nucleares al reproducir declaraciones en inglés, del Secretario General:

*“Mr. Annan himself had expressed particular disappointment that all references to disarmament and nuclear non-proliferation had been dropped from the text. “We have allowed posturing to get in the way of results”, he said in his opening address to the Summit. “This is inexcusable. Weapons of mass destruction pose a grave danger to us all ... we must pick up the pieces in order to renew negotiations on this vital issue.”*⁴

III.- Como respuesta a las opiniones expresadas por nuestros amables lectores, a través de la encuesta que aparece en la página principal de “ADE”, en la que la pregunta es la siguiente: ¿Qué tipo de asuntos le gustaría que se abordaran en un número futuro? (al votar por una o varias de las opciones, se activa el mecanismo de información, para indicar el número de votos emitidos hasta ese momento y cuales son los temas que recibieron el mayor número).

Al 18 de septiembre, las cifras son las siguientes:

La Protección Consular	 81 votos
Acciones a favor del Desarrollo	 104 votos
Problemas de la Guerra y la Paz	 108 votos
La Cooperación Cultural, Técnica y Científica	 82 votos
La Labor que Realizan los Diplomáticos	 148 votos

⁴ Tomado de www.un.org/English/ : WORLD LEADERS PLEDGE WIDE-RANGING STEPS ON POVERTY, TERRORISM, HUMAN RIGHTS, UN REFORM, AS 2005 SUMMIT CONCLUDES IN NEW YORK.

En razón de lo anterior, me es grato presentar en estas páginas una valiosa aportación de un experimentado diplomático venezolano, el Embajador Oscar Hernández, quien comparte con nosotros su magnífica obra: *“Decálogo para Diplomáticos”*, que resulta tan ilustrativa para estudiantes de relaciones internacionales y disciplinas afines, como para el diplomático profesional que quiera confirmar sus experiencias, o confrontar sus conocimientos con lo expuesto en dicho libro.

El autor del Prólogo es el reconocido embajador del Servicio Exterior venezolano, Jorge Dager, quien expone lo siguiente:

“Hoy, después de haber publicado en marzo de 1995 su libro Diplomacia Creativa y, en 1999 La Diplomacia en un Mundo Globalizado, nos presenta Oscar Hernández su nueva obra Decálogo para Diplomáticos. Con su estilo llano, sin menoscabo de la claridad y precisión de los conceptos; con desarrollo didáctico y ameno el Embajador Hernández nos ofrece una guía para los que se inician y un recordatorio para los iniciados en la vida diplomática, una obra que sin lugar a dudas será como nos dice el autor en la introducción del ensayo: ‘de utilidad para cualquier funcionario de Estado que deba manejar principios en su actuación internacional’.

IV.- El Ministro Ignacio Ríos Navarro, pilar del Consejo Editorial de esta revista y articulista permanente, nos ha entregado un ensayo con alto contenido pedagógico, titulado: *“Los Actores de la Cuenca del Río Jordán”*, con el que nos presenta una verdadera cátedra sobre una zona del Medio Oriente, extremadamente sensible para la paz y la estabilidad, conformada por los siguientes países: Israel, Jordania, Líbano, Palestina y Siria.

En dicho estudio –además de los datos generales sobre cada país- se destaca la descripción de los orígenes de los recursos hidrológicos, su distribución y consideraciones sobre el uso al que se destinan, principalmente ríos y lagos. No escapa a la atención del lector el valor estratégico, económico y hasta militar de los escasos escurrimientos acuíferos en la cuenca que integran los cinco países arriba mencionados.

V.- En este 4º Aniversario en que estamos poniendo en circulación el No. 16 de “ADE”, nos vemos engalanados con la presencia de una excelente investigación de tipo jurídico, efectuada por la Dra. María Carmelina Londoño Lázaro, a dicha investigación le ha puesto por título: *“El Desarrollo de los Derechos Sociales en la Corte Interamericana y la Eficacia de sus Sentencias”*.

En la presentación del trabajo, la Dra. Londoño Lázaro, destaca la importancia que ha venido cobrando el tema de los derechos sociales en el sistema interamericano y adelanta que: *“La primera parte procura una revisión sobre los derechos sociales en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estado del arte a partir del cual, en la segunda parte, se invita a una reflexión sobre la eficacia de las sentencias de este Tribunal internacional”*.

VI.- Como ya se ha visto en números anteriores la obra *“La Protección Consular en el Derecho Norteamericano”*, de Alan Hubbard Frías, por su extensión ha sido dividida en cuatro partes y en esta oportunidad estamos presentando la tercera, que está dedicada al Derecho Civil, con un enfoque a los asuntos relativos al matrimonio y a la educación; para luego subdividirse en el tema del Derecho Laboral. La última parte que será incluida en nuestro siguiente número, contiene el capítulo titulado *Leyes Anti-Inmigrantes*.

VII. Clásicos del Derecho Internacional a cargo de Raúl Pérez Johnston, aborda un tema de trascendencia para el concepto de los derechos de propiedad territorial, tema tan de moda tanto en lo que se refiere a la propiedad individual, como a la de los Estados: *De lure Belli ac Pacis*, de Hugo Grocio, es la obra que analiza, comenta y enriquece y en sus propias palabras refiere el hecho de que en esta misma revista se publicó su trabajo titulado *“Hugo Grocio, Padre Accidental del Derecho Internacional”* y seguidamente, nos explica el trabajo realizado:

“Para esta ocasión, hemos seleccionado el capítulo IV del libro II de la obra referida de Grocio, en lo tocante a la propiedad territorial, en donde se tocan diversos temas que incluyen el del abandono presumido, de la ocupación que le sigue, y en qué difiere de la usucapión y la prescripción y si estos principios son aplicables al territorio, a la soberanía, a las personas y sus libertades públicas, e incluso, a sus derechos personales.

El tema principal que llama nuestra atención respecto del capítulo seleccionado, es el relativo a la propiedad sobre un territorio determinado. Parte Grocio de la comparación con el derecho privado e indaga si es posible o no que se apliquen las reglas genéricas de la prescripción y de la usucapión, provenientes del derecho romano, a las causas públicas de los pueblos. Fiel a un estilo erudito y rebuscado de la época, Grocio nos lleva a través de innumerables citas y referencias de los clásicos y hasta de sus contemporáneos a quienes conocía muy bien; gran estudioso de la historia, pretende racionalizar la conducta humana a través del conocimiento empírico de los hechos pasados; si el hombre ha gozado siempre de la misma naturaleza, la conducta del pasado debe servir de referencia o de norma de comparación del presente y del futuro, con el objeto de considerar si la misma es acorde o no con el derecho natural y por tanto puede establecerse como imperativo moral”.

VIII.- Del Baúl de “ADE”, hemos extraído un documento que considero importante rescatar y compartir con nuestros lectores. El Mayor Armando Lozano Bernal, Agregado Militar de México en Alemania en plena II Guerra Mundial, tradujo la obra del capitán alemán Georg Haid: *“Ein Buch von neuen Heer”*, que en español significa *“La Defensa contra el Espionaje”*.

Dicho trabajo describe lo que en su época (1941) significaba el espionaje y los medios o procedimientos, de que se valían los ejércitos (principalmente) para llevarlo a cabo. Asimismo, ofrece una serie de recomendaciones para

contrarrestar dichas acciones, no solo en tiempos de guerra, sino también durante los periodos de paz, en lo que viene a ser el contra espionaje. Vale decir que comparado con los recursos tecnológicos de que se dispone en la actualidad, lo expuesto por Haid, puede parecernos infantil, pero no olvidemos que la obra se escribió hace cerca de 65 años.

IX.- Por último -y no por menos importante-, me permito destacar la aportación de Michele Johnston Sandoval, quien con sus obras artísticas, nos viene a mostrar la forma creativa y productiva, en la que la esposa de un funcionario del Servicio Exterior, puede ocupar parte de su tiempo y trascender como persona que comparte sus sensibilidades con los visitantes de nuestra página web.

La Señora Johnston Sandoval ha plasmado dichos trabajos en la cartulina, en el lienzo y en los materiales empleados en los trabajos de iconografía. En esta oportunidad se presentan una serie de retratos elaborados en base a crayones de cera y tiza-pastel, los cuales se pueden contemplar en la sección Obras Escritas y Artísticas, en la página principal de esta misma revista.

EL EDITOR

APM/

----- 0 -----

I. @@ CHARLA CIBERNÉTICA CON EL EMBA: REFLEXIONES SOBRE NACIONES UNIDAS EN EL SIGLO XXI @@

Por Enrique Hubbard Urrea

Analizar el papel que debe corresponder a la Organización de las Naciones Unidas en la era de la globalización implica ponderar los propósitos que llevaron a su fundación, las metas que se pretendía alcanzar, los cambios que ha sufrido y sobre todo el debate actual sobre su reforma integral.

Surgida del casi utópico afán por evitar una nueva conflagración mundial, su génesis muestra coincidencias inquietantes con su inmediata predecesora, la Sociedad de las Naciones, cuyo fracaso no constituye precisamente un buen presagio. Buscar los equilibrios indispensables para prevenir el mal que acabó con ésta, llevó a la ONU a diseñar un mecanismo supuestamente equitativo, en el que se evitaba dar a naciones desiguales poderes similares y al mismo tiempo se respetaba el principio de “una nación, un voto”.

Es relativamente fácil caer en el error de equiparar la estructura de la ONU con la división de poderes en los regímenes estatales, pero no hay tal. Ni la Asamblea General es el parlamento mundial, ni el Consejo de Seguridad es un poder ejecutivo colegiado, ni el Secretario General hace las veces de Primer Ministro, es decir, jefe de gobierno.

La Asamblea General opera bajo el principio de que cada estado representa un voto y la suma de muchos estados pequeños puede imponerse a la voluntad de los más poderosos. En cambio en el Consejo de Seguridad la situación es al contrario, los estados auto designados como “potencias” pueden congelar cualquier resolución con sólo votar en contra.

Obviamente se trataba de evitar que la nación más poderosa se impusiera a las demás, o que una coalición de estados impusiera la dictadura de la mayoría, pero en el camino se sacrificó la democracia y se han dado varias etapas que representan vaivenes inevitables en la permanente búsqueda de una fórmula operativa ideal.

Por su naturaleza deliberante y plenaria, la Asamblea General no es el órgano idóneo para ejercer funciones ejecutivas, de suerte que también se dio el caso de que el Secretario General adquiriese una relevancia y un protagonismo que iban

más allá de las atribuciones políticas y diplomáticas que la Carta le atribuye, simplemente llenaba un vacío de poder.

En realidad se partió de la base de que habría crisis en las que las grandes potencias no estarían comprometidas y podrían cooperar entre sí. Esto no fue así, el frecuente recurso al veto privó al Consejo de Seguridad de operatividad y de medios de acción durante la “guerra fría.”

Esto llevó a rectificar el camino una y otra vez, en ocasiones a volver al delicado equilibrio institucional entre la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General; pero en otras instancias se privilegió a un órgano sobre los demás.

Por ejemplo, para organizar operaciones preventivas para el mantenimiento de la paz, el órgano competente sería el Consejo de Seguridad, no la Asamblea General, con lo que el Secretario General quedaba sujeto al mandato del Consejo de Seguridad.

Casi de manera concomitante, la estructura de la organización creció y se complicó al grado de entorpecer su propia eficacia y elevar desmedidamente el gasto corriente, haciendo inevitable la discusión de una reforma administrativa que corriera paralela con la reforma política.

Además, la toma de conciencia del abismo existente entre desarrollo y subdesarrollo vino presidida por la idea de que el sistema de las Naciones Unidas era la instancia de legitimación colectiva de las aspiraciones de los miembros surgidos de la descolonización, en su inmensa mayoría en situación de subdesarrollo.

La colectividad afro-asiática-latinoamericana propuso a una nueva lectura de la Carta en la que el énfasis no estaba ya en la seguridad. La Resolución que contiene los Derechos y Deberes Económicos de los Estados fue saludada como el enunciado de los derechos de los subdesarrollados... y los deberes de los desarrollados.

Por razones obvias, esa nueva mayoría favoreció a la Asamblea General como instancia y formuló una nueva concepción del orden internacional.

Sin embargo incurrieron en el error de confundir el número de votos con el poder real, forzaron la adopción de resoluciones más retóricas que efectivas, olvidando que la Asamblea General no es un Parlamento Mundial donde la división de poderes actúe, sino el producto de un Tratado por el cual se cede una parte de la soberanía. Las interpretaciones de la Carta efectuadas por la Asamblea sólo son vinculantes si existe consentimiento general, no hay en la práctica imposición de la mayoría.

Los diversos grupos políticos en el seno de la Asamblea General contribuyeron a la radicalización de las posiciones y a dificultar la negociación, en un enfrentamiento estéril entre mayoría y minoría que únicamente favoreció el mantenimiento del statu quo, o su empeoramiento, ante el exaltado discurso de la mayoría y la indiferencia de una minoría de poderosos estados desarrollados.

En la práctica, el Consejo de Seguridad es una instancia para limitar las crisis internacionales y organizar cierta presencia de la ONU en el mantenimiento de la paz. Estas tareas sólo son posibles si las grandes potencias las aceptan o, al menos, no se oponen a ellas ejerciendo su derecho de veto.

Contra el uso y abuso del veto se han ideado algunos remedios, como considerar que la ausencia no presupone el ejercicio del veto, o que abstención no equivale a veto.

Otra práctica original fue el método del consenso, donde el presidente hace un resumen del debate, presenta las conclusiones y manifiesta que éstas son la voluntad del Consejo, salvo objeción de algún miembro. Si esta última no se presenta, la decisión se toma de facto, sin recurrir a votación.

Se da así una paradoja: la Sociedad de Naciones trató de flexibilizar la regla de la unanimidad, mientras que las Naciones Unidas buscan privilegiar el consentimiento.

Trato de pintar aquí un cuadro objetivo de los grandes temas que llevan a hablar de una reforma integral, más allá de la peculiar fórmula de trabajo del Consejo de Seguridad. Se vuelve urgente dar a la Asamblea General mayor eficacia, adecuar estructura y la de sus órganos, atender los problemas de financiamiento y administración, así como a reencausar a la organización hacia los temas del desarrollo y precisar el papel que debe desempeñar en la atención a la nueva agenda.

Pero sin duda el malestar de potencias nuevas o emergentes que propugnan un papel más protagónico, así como el interés de diversos grupos de naciones interesadas, coloca a la reforma del Consejo a la vanguardia y ha motivado la presentación de diversas propuestas, desde las que propugnan por ampliar el número de miembros permanentes, hasta las que quisieran desaparecer el derecho de veto.

La ONU tiene que operar en un contexto de nuevas realidades tales como:

- El considerable aumento del número de países miembros, de 51 en 1945 a 191 en la actualidad;
- El fin de la Guerra Fría;

- El recrudecimiento de problemas en ciertos estados miembros;
- El fortalecimiento de la sociedad civil y el aumento de diversos organismos no gubernamentales, cerca de 30,000 a la fecha;
- La internacionalización de temas como el daño al medio ambiente, la pobreza, el desempleo, enfermedades (como el VIH/SIDA), el narcotráfico, el terrorismo y la drogadicción, entre otros;
- El surgimiento de nuevos actores internacionales como los grupos económicos nacionales o transnacionales;
- Las graves y recurrentes crisis económicas que repercuten en economías ajenas y lejanas;
- La evolución y diversificación de los problemas atendidos por las operaciones de mantenimiento de la paz;
- La disminución de la ayuda para el desarrollo.
- El desequilibrio entre la atención y el cumplimiento del respeto a los derechos humanos;
- El incremento de conflictos relacionados con el racismo, la discriminación y la xenofobia en países desarrollados;
- Las dificultades de algunas misiones de paz para lograr sus objetivos;
- La necesidad de acrecentar la coordinación entre los órganos de la ONU (Asamblea General, Consejo de Seguridad, etc.), y entre las agencias especializadas y organizaciones independientes, principalmente no gubernamentales;
- La ausencia de voluntad política por parte de los Estados para cumplir con los documentos y tratados creados en el seno de la Organización;
- La necesidad de encontrar medidas para reducir el excesivo burocratismo;
- El incumplimiento del pago de las cuotas de los Estados Miembros

El proceso de reforma comenzó en 1992, cuando Boutros Boutros-Ghali, introdujo una serie de cambios con los que se buscaba mantener el equilibrio entre los diversos órganos para la preservación de la paz y seguridad internacionales, la promoción del desarrollo económico y social, el desarme y el respeto a los derechos humanos.

Además, se buscaba consolidar y simplificar las actividades de la Organización, definiendo claramente las funciones de cada oficina o agencia dentro del enorme Sistema de la ONU, obviamente complejo y en ocasiones redundante.

Kofi Annan por su parte planteó la reforma de diversos sectores, especialmente los administrativos, e intentó lograr la solvencia financiera, limitar las dependencias de la Secretaría, eliminar mil puestos y reducir los gastos administrativos a un tercio; y buscar más participación directa de las ONG.

Por otro lado, propuso reformas de fondo, tales como:

Aumentar la capacidad de la ONU para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz; fortalecer la efectividad de la organización en la consolidación de la paz después de conflictos; maximizar el combate al crimen; promover el desarme (crear un Departamento de Desarme y Regulación de Armas).

También revitalizar la Asamblea General adelgazando su agenda; mejorar la respuesta humanitaria aumentando la capacidad de reacción frente a emergencias y mediante un nuevo coordinador de la asistencia de emergencia que reemplace al Departamento de Asuntos Humanitarios.

Las reformas ya logradas incluyen la agrupación de los principales ámbitos de actividad de las Naciones Unidas en cuatro bloques fundamentales: Paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, actividades de desarrollo y asuntos humanitarios.

Adicionalmente, se logró el crecimiento sin precedente del presupuesto y la mejora de las prácticas de gestión; la creación de un Vicesecretario General que supervise el proceso de reforma y ejerza autoridad directa sobre la Oficina de Financiación del Desarrollo; la creación de un Departamento de Asuntos Políticos que absorbió el trabajo de seis oficinas y departamentos; el establecimiento de un nuevo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Asimismo, el establecimiento de la Coordinación de Asuntos Humanitarios, para promover y desarrollar acciones ante desastres naturales; la rendición de cuentas y reorganización de diversos sectores y actividades, agrupando las que son afines; la aprobación de normas uniformes para los representantes especiales del Secretario General que dirijan operaciones de mantenimiento de la paz; la fusión del Centro de Derechos Humanos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Más recientemente la creación del cargo de Secretario General para Administración.

En la Asamblea General se ha venido gestado un movimiento de reforma desde 1988. Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, presentaron la "iniciativa nórdica", la cual trataba de establecer:

- **Una clara división entre la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, para evitar duplicidad de labores**
- **Pequeños órganos ejecutivos para cada fondo y programa de las Naciones Unidas**
- **Un Consejo de Alto Nivel para examinar las cuestiones del desarrollo**
- **Unir las Segunda (asuntos económicos y financieros) y Tercera (asuntos sociales, humanitarios y culturales) comisiones de la Asamblea General, o bien fortalecer el Consejo Económico y Social y de plano eliminar dichas Comisiones.**
- **Fusión de la Comisión Política Especial y la Comisión de Descolonización, en una sola Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión).**

Respecto al Consejo de Seguridad, como ya se había mencionado se han dado diversas propuestas relativas sobre todo a la democratización y al tema del veto. Reformas previas aumentaron de 11 a 15 el número de miembros del Consejo de Seguridad, y de 7 a 9 el número de votos necesarios para la adopción de decisiones de procedimiento.

El voto de cuestiones de fondo también fue aumentado de 7 a 9 pero siempre que no exista voto en contra de algún miembro permanente (veto).

En relación con los conflictos bélicos que trata el Consejo de Seguridad se han dado diversas propuestas:

- **Mejorar la capacidad de coordinación y los vínculos entre la investigación y el análisis por una parte y las actividades operacionales por otra;**
- **Fortalecer la capacidad de la organización para enfrentar la creciente demanda de operaciones de mantenimiento de la paz;**
- **Encarar la diplomacia preventiva con un enfoque más amplio a través de una red de sistemas de alerta temprana.**

Entre las propuestas para reformar el Consejo de Seguridad se encuentran:

El aumento de miembros planteado de diversas formas:

- **Los representantes del Movimiento de los Países No Alineados hacían especial énfasis en que el incremento debería ser en ambas categorías y tomando en especial consideración a los países en desarrollo;**
- **Se propuso la creación de un asiento permanente para América Latina y el Caribe, África y Asia; y la admisión de Japón y Alemania (más tarde se modificó la postura para incluir a Brasil e India) como miembros permanentes.**

Sin embargo, aumentar el número de miembros con derecho a veto complicaría aún más la efectividad del Consejo, y diluiría el poder, de suerte que serían cada vez más los estados capaces de paralizar individualmente a toda la organización.

En el extremo opuesto podemos observar la posición de quienes promueven la moderación en el uso y/o posible supresión del veto. Paradójicamente, puede asegurarse que los poseedores del derecho de veto vetarán cualquier iniciativa que busque privarlos de ese derecho.

Además se ha propuesto un incremento en el número de miembros permanentes y temporales, pero con una nueva categoría de miembros permanentes sin derecho de veto (semipermanentes), que ocuparían un asiento durante 15 años.

Por su parte, México formó un Grupo de Amigos integrado por Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenya, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia.

Entre los temas que fueron analizados por el Grupo de Amigos se incluyen: el desarrollo y su financiación; lucha contra el terrorismo; reforma de la Comisión de Derechos Humanos; reforma del Consejo Económico y Social; medio ambiente; métodos de trabajo del Consejo de Seguridad; revitalización de la Asamblea General; cooperación de la ONU con organismos regionales; sanciones del Consejo de Seguridad; solución pacífica de controversias, y papel de la Corte Internacional de Justicia.

Una vez más observamos que las propuestas van mucho más allá de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad, lo cual no impide que la opinión pública se concentre en ello. México propone básicamente la creación de una categoría de miembros no permanentes, con un término de mandato más largo que los dos años actuales y con posibilidad de reelección inmediata.

En cuanto al controvertido tema de la participación de nuestro país en las operaciones para el mantenimiento de la paz, habría que hacer algunas precisiones antes de ponderar la conveniencia o inconveniencia de dicha participación.

La mayoría de los conflictos y crisis en la historia de las Naciones Unidas han sido internos y por tanto fuera de la competencia de la Organización, aunque muchos provocaron intervención extranjera y algunos fueron más internacionales que internos, como Vietnam. La Carta de las Naciones Unidas no ofrece soluciones claras para esos casos, ni la Organización está dotada de los medios necesarios para hacer frente a estas crisis.

La ONU puede organizar operaciones preventivas o para el mantenimiento de la paz, distintas de las acciones coercitivas previstas en la Carta. El Consejo de Seguridad adopta así el carácter de instancia pacificadora, pero sólo cuando tal acción sea posible, ya que muchas crisis no son llevadas ante Naciones Unidas.

La intervención de la ONU es posible si se dan dos presupuestos:

- Que la operación esté sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y sea dirigida por el Secretario General.
- Que se cuente con el consentimiento y la plena cooperación de las partes implicadas, tanto en lo que se refiere a la intervención en sí, como a los contingentes que en ella participen.

La mayor dificultad en este tipo de actividades estriba en la definición de su mandato, que debería ser claro y preciso, así como en la financiación, que debería ser aprobada por la Asamblea General en forma de cuotas obligatorias para todos los miembros.

Pero el sistema colectivo de seguridad que consagró la Carta quedó incompleto. La posibilidad de acción militar nunca se concretó. Los Convenios Especiales por los cuales los países miembros se comprometerían a aportar las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales nunca se firmaron.

La existencia de una fuerza de Naciones Unidas es mera ficción, aunque permitió a Estados Unidos intervenir en Corea del Sur sin dar la cara. Ese es uno de los problemas de fondo, la organización está impedida para cumplir con las responsabilidades militares que el mantenimiento y restitución de la paz implican.

Ahora bien, una "operación para el mantenimiento de la paz" sólo lo es si hay presencia física sobre el terreno y la operación es realmente de la ONU y no de sus estados miembros. Dichas operaciones no pueden recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, se limitan a la prevención de conflictos y edificación de la paz; al mantenimiento de la paz; o a su "construcción."

Construir la paz ha evolucionado a partir del modelo tradicional y militar de observadores del cese al fuego o fuerzas de separación, para llegar a ser un complejo de elementos civiles y militares. Es mucho más que la simple ausencia de guerra, incluye la reintegración de los combatientes a la sociedad civil; el fortalecimiento del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, asistencia técnica para el desarrollo democrático; y solución de conflictos.

El Consejo de Seguridad ha calificado como amenaza a la paz y seguridad internacionales, conflictos internos muy diversos, como en Haití, Somalia, Liberia, ex Yugoslavia, Ruanda, Zaire o Sierra Leona. No parece haber criterios uniformes.

La primera generación de estas operaciones se limitaba a misiones de observación integradas por oficiales de las fuerzas armadas de los estados que aportan personal, mismos que actuaban usualmente desarmados y que sólo constataban el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por las partes. Otras fuerzas se integraban con oficiales y personal subalterno armados, pero únicamente para defensa personal.

La segunda generación de esas operaciones coadyuvan ya al fortalecimiento de instituciones, fomento de la participación política, protección de minorías, organización de elecciones (aquí se vio la presencia mexicana), promoción del desarrollo económico y social, atención en casos de desastres naturales, asistencia humanitaria, etc. No desaparece el componente militar; más bien al contrario, es prioritario porque se requiere alcanzar un mínimo de orden para las otras actividades.

Recientemente ha surgido una tercera generación de naturaleza distinta. A diferencia de la primera y segunda generaciones, pueden utilizar la coacción armada para hacer respetar su mandato. Por ejemplo, a la Fuerza de Protección en la ex Yugoslavia se le permitió el uso de la fuerza en la protección de los convoyes de asistencia humanitaria, así como en la vigilancia de las zonas de seguridad y la prohibición de sobrevuelo.

Ante la posible implicación de las fuerzas de paz en situaciones de violencia, se hace necesario distinguir entre operaciones de *mantenimiento* de la paz y las de *imposición* de la paz.

En las operaciones de mantenimiento de la paz se actúa en el marco de un conflicto armado interno o internacional, y en cuanto se respete el cese al fuego para el despliegue de la operación no habrá problemas, pero a veces hay que actuar en medio de la reanudación de hostilidades.

La imposición de la paz significa un amplio espectro de actividades no tradicionales, incluyendo hacer respetar por la fuerza ciertas condiciones mínimas de seguridad, como sucedió en Yugoslavia.

La aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario en el caso de las operaciones de la ONU, dependería de si las fuerzas participan en misiones de combate o sólo en operaciones de mantenimiento de la paz de tipo tradicional y consensual.

La ONU no puede ser considerada "parte" en un conflicto, su status es similar al de los estados neutrales o no partes. Pero su personal puede ser atacado, apresado u obstaculizado en sus desplazamientos por acciones de las partes del conflicto; o verse obligado a utilizar la fuerza en defensa propia.

El personal militar (hoy son casi 67 mil) es aportado voluntariamente por los estados miembros y financiado por la comunidad internacional (México da 17 millones de dólares, dentro de un presupuesto total de 4 mil 47 millones en el último año).

Orgullosas de su carácter multilateral, con buenos resultados en El Salvador, Angola o Chipre y sonados fracasos como en Ruanda, estas fuerzas recibieron el Premio Nóbel de la Paz en 1988. Actualmente hay 16 operaciones en curso (ocho en África, una en América, una en Asia, tres en Europa y tres en Oriente Medio), junto a otras dos misiones políticas en Afganistán y Timor Oriental, dirigidas por el Departamento para el Mantenimiento de la Paz de la ONU.

Nuestro país está obligado a participar en los esfuerzos a favor de la paz y la seguridad internacionales, pues en el artículo 24 de la carta se establece que todos los miembros deben contribuir, sea con efectivos militares, con civiles y/o recursos económicos. 103 naciones aportan personal y la gran mayoría son del ámbito civil.

México ha participado en tres operaciones de paz:

En dos participó con observadores militares: Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes de 1947 a 1951; y Grupo de Observadores Militares de en India y Pakistán, en 1949. En otra contribuimos con personal policial (Misión de Observación en El Salvador).

El Instituto Federal Electoral (IFE) participó en dos: Timor Oriental en 1999 y Haití en 2004.

Nada impide que se pueda contribuir con ayuda humanitaria en casos de desastres y reconstrucción, o en la reforma y fortalecimiento de aparatos de impartición de justicia, diseño institucional, asuntos electorales, etc. Huelga decir que el envío de un contingente tendría que darse con pleno conocimiento de las condiciones específicas de la operación, en el entendido de que es más importante esto que la naturaleza u origen del personal.

Los militares pueden ser comisionados a labores que no sean de combate y/o limitar su participación a aquellas en las cuales vayan desarmados; en cambio puede haber personal civil (policías por ejemplo) que tenga que recurrir al uso de la fuerza en defensa propia, al repeler una agresión o asegurar algún escenario.

En otras palabras, si la preocupación es que el contingente mexicano pueda verse involucrado en acciones bélicas o de uso de la fuerza, la única forma de evitarlo con absoluta certeza sería nunca enviar a nadie, lo cual raya en el extremo y no se justifica de manera alguna.

Parecería lógico suponer que México debe asumir un papel más activo en Centroamérica y el Caribe, pues esas regiones representan fronteras para nuestro país, sería cosa de pensar en esquemas preventivos que garanticen la estabilidad y faciliten el desarrollo y la seguridad en la región.

Concluyo que procede ponderar cuidadosamente las características de cada operación, pero sin que ello impida participar, no hay razón válida para desechar de tajo toda posibilidad de contribución, lo que es indispensable es llegar a un consenso respecto de los parámetros.

EHU/

----- 0 -----

II. COREA DEL NORTE: AMENAZA Y TENSION NUCLEAR INTERNACIONAL⁵

Por Hugo Palma*

Se escriben estas líneas a finales de mayo de 2005, cuando ha concluido en Nueva York la VII Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), sin ningún éxito en establecer nuevas medidas para controlar la amenaza nuclear. Entre sus temas centrales figuraban las situaciones planteadas por la República Popular Democrática de Corea (RPDC), la República Islámica de Irán y la carencia total de avance en la reducción de armas nucleares. En vista que la cuestión concierne la más terrorífica y letal de las armas producidas por la ciencia humana que puede significar la eventual destrucción de la especie, las declaraciones del Presidente de la Conferencia Embajador Sergio Duarte en el sentido que *“lamentaba la falta de consenso y la incapacidad de formular cualquier recomendación”* y del Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan de que *“Los países miembros perdieron una oportunidad vital para reforzar nuestra seguridad colectiva contra las diversas amenazas nucleares”* (1) reflejan la grave preocupación que dichos temas vienen suscitando. Dicho esto, habría que hacer referencia a algunos antecedentes.

Desde su creación, Corea del Norte tuvo una tormentosa historia. Al término de la Segunda Guerra Mundial la península fue liberada de la opresión imperialista y militarista del Japón que sufría desde 1910. La Guerra Fría y el estalinismo de sus dirigentes frustraron la esperanza de que pudiera encontrar su destino pacífico en la comunidad internacional. El paralelo 38 que fue un simple referente para la entrega de armas de los derrotados invasores japoneses a las tropas norteamericanas al sur del mismo y a las tropas soviéticas –país que pocas semanas antes de concluir la segunda guerra mundial se incorporó al conflicto contra el Japón- al Norte, acabó siendo una de las separaciones más dramáticas y confrontacionales de la segunda mitad del siglo XX. Esa división que en su origen fue meramente operacional, no ha concluido y no tiene visos de concluir pronto.

La historia es conocida. Lo que hoy es la República Popular Democrática de Corea, bajo el dominio del líder comunista Kim Il Sung, invadió el sur en 1950

⁵ El presente artículo se reproduce con autorización del autor y del Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI) y fue publicado en el No. 127 mayo-junio de 2005, en la “Revista Peruana de Derecho Internacional”.

*El autor del presente trabajo es Embajador en retiro del Servicio Exterior Peruano. En dos oportunidades se desempeñó como Viceministro de Relaciones Exteriores, estuvo acreditado en varios países y es autor de un importante número de libros, ensayos y artículos; además de desarrollar actividades académicas. Para mayor amplitud favor de visitar en esta misma Revista, la Sección ¿Quién es Quien en el Mundo Diplomático?, donde se inserta su currículum vitae.

provocando la reacción de Naciones Unidas y particularmente de los Estados Unidos.

En el curso del conflicto, las fuerzas americanas conducidas por el general Mac Arthur llegaron cerca de la frontera con China lo que originó que innumerables “voluntarios” de ese país se incorporaran al conflicto. En tres terribles años Seúl cambió varias veces de manos, llegándose finalmente a un armisticio en Pam Mung Yon en 1953.

Desde entonces, se ha mantenido una paz más que precaria, salpicada por todo tipo de incidentes, amenazas y tensiones, siendo la frontera más militarizada del mundo y la más susceptible al escalamiento. La presencia militar de Estados Unidos se prolonga ya por más de medio siglo.

Las dos partes de Corea tomaron cursos divergentes. Aún con problemas de dictaduras militares, corrupción y otros, Corea del Sur fue evolucionando hasta convertirse en una potencia industrial y comercial y también en una sociedad crecientemente democrática, con elecciones libres y garantías ciudadanas. Corea del Norte se convirtió en un modelo de dictadura estalinista comparable solamente a la Albania de Hoxha y la China de Mao. Fue absolutamente impermeable a los procesos de distensión y apertura y al final de la Guerra Fría. Actualmente combina el hecho de ser numéricamente la cuarta fuerza militar del mundo y el Estado más militarizado en relación a la población, con índices dramáticos de pobreza y carencias de libertades.

En 1994, Kim Il Sung fue sucedido por su hijo Kim Yong Il quien ha mantenido y acrecentado el culto al líder complementado con la atribución de propiedades casi divinas y origen mítico. Su control sobre el Estado, las fuerzas armadas y la sociedad es absoluto y no se permite nada distinto al seguimiento fanatizado del líder. Los últimos diez años han coexistido las privaciones, colapsos económicos y hambrunas con el fortalecimiento del poderío militar, la amenaza nuclear y la represión interna. Ubicada en la región económica más dinámica del mundo y donde se vienen produciendo significativas modificaciones económicas y sociales y reformas políticas, la RPDC parece un anacronismo.

En materia nuclear, Corea del Norte recibió apoyo y entrenamiento de la ex-Unión Soviética antes de suscribir el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Con dificultades, se atuvo a sus dispositivos durante algún tiempo pero en 1993 notificó su retiro del Tratado en medio de sospechas de que trataba de producir armas nucleares y luego suspendió esa decisión. En 1994, con participación del ex Presidente norteamericano Jimmy Carter, suscribió un acuerdo con Estados Unidos prometiendo congelar y eventualmente dismantelar su programa de armas nucleares a cambio de apoyo internacional para construir dos reactores para producir energía y apoyo en combustible y alimentos. Desde entonces, la comunidad internacional y especialmente Estados Unidos apoyaron a Corea del Norte con estos productos, aunque la construcción de los reactores encontró muchas dificultades y los embarques de combustible también se demoraron. En 1998, la RPDC lanzó un misil de varias etapas hacia el Océano

Pacífico pasando por encima de Japón. Al año siguiente prometió congelar las pruebas de misiles de largo alcance y suscribió contratos con consorcios liderados por empresas americanas para construir los indicados reactores nucleares para producción de energía.

Las acusaciones y contraacusaciones entre la RPDC y Estados Unidos se incrementaron cuando en enero del 2002 el Presidente Bush señaló a Corea del Norte, Irán e Irak como integrantes del “*Eje del mal*”. En diciembre de ese año Corea del Norte expulsó a los inspectores de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) y un mes después se retiró del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares haciendo que en el mes de febrero siguiente el Consejo de Gobernadores de la OIEA declarara que el país había violado las salvaguardias y remitiera el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A partir de ahí continuaron los ensayos de misiles y aparentemente el procesamiento de material fisible. A mediados de año, a instancias de China, Estados Unidos, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón y Rusia, el llamado Grupo de Seis Naciones, iniciaron conversaciones en Pekín las que han sufrido interrupciones continuas. A comienzos de este año Corea del Norte alegando supuestos esfuerzos de Estado Unidos para derribar su gobierno, declaró que fortalecerá su arsenal de armas nucleares admitiendo por primera vez la posesión de tales armas. La realización de una prueba misilística hace poco por Corea del Norte, incrementa el temor de que dicho país pudiera estar integrando su tecnología de misiles con la tecnología nuclear.

En el marco de opacidad existente con todo lo que ocurre en RPDC se discute si poseería una, dos o hasta nueve armas nucleares o inclusive si efectivamente las poseería. Su gobierno, ha declarado que ya posee plutonio y según John Large, experto nuclear británico ya ha probado el mecanismo de detonación. (2) Si efectuara una explosión, su aislamiento sería total y perdería la ocasión de utilizar la ambigüedad nuclear para negociar alimentos, combustible o cualquier apoyo. Hasta el momento ha rechazado todas las invocaciones para reanudar las conversaciones en el Grupo de los Seis y reclama negociaciones directas con Estados Unidos. Vista la arbitrariedad y la imprevisibilidad del líder norcoreano, es muy seria la alarma que suscita la posibilidad de que efectivamente posea tales armas y la capacidad de enviarlas a largas distancias. Una versión señala que sus misiles podrían alcanzar inclusive la costa oeste de Estados Unidos. (3) Más allá de la animosidad de Kim Yong Il contra Estados Unidos y el mundo occidental en general, la posibilidad que una vez más esté utilizando este asunto como elemento de presión para obtener suministros adicionales de combustibles y alimentos que permitan aliviar la calamidad que asola al país hace que la posesión de armas de destrucción masiva podría ya no ser solamente un amenaza sino una realidad que puede traer las más ominosas consecuencias.

A pesar de la vinculación histórica del régimen de Pyongyang con China comunista, es obvio que se está transformando en un aliado cada vez más incómodo, en circunstancias en que el régimen de Pekín encuentra dificultades en sus relaciones con Japón y también con el gobierno de Taiwán. Corea del

Norte es la contradicción de la imagen que China quisiera proyectar al mundo en términos de apertura comercial, estabilidad, previsibilidad y proyección al futuro. En caso de producirse una explosión nuclear, el pequeño remanente de consideración que podría haber con la RPDC desaparecería y China tendría que pronunciarse en el Consejo de Seguridad al respecto, incluyendo la imposición de sanciones. Sin embargo, un posible razonamiento “geopolítico” podría llevarle a pensar que la RPDC es una especie de “Estado tampón” frente a Corea del Sur, aliado histórico de Estados Unidos y dentro del propósito de asumir un liderazgo indisputado en Asia podría realizar mayor esfuerzo para defender al régimen de Pyongyang por sus propias “razones de Estado”. La insistencia, al menor por ahora, en que continúen las conversaciones del grupo de los seis que poco o nada ha producido, sugiere que no le atrae la perspectiva de sanciones o daños mayores a su complicado vecino.

La República de Corea, por su parte, ve con considerable inquietud las turbulentas actuaciones del vecino. El fin de la Guerra Fría, su propio desarrollo político y económico y la expectativa de encontrar arreglos negociados le inducen a una actitud menos confrontacional y dialogante con la RPDC. No es que la consideren amistosa sino que estiman que aún habría espacio político-diplomático para tratar el asunto. Obviamente, la percepción cambiaría si la RPDC llegara a detonar un arma nuclear, como podría estar preparándose para hacerlo. Por ahora, continúa ofreciendo estímulos económicos y diseñando sin prisa posibles escenarios para la reunificación pacífica de la península, pues es consciente del enorme costo económico y social que ello implicaría. Si lo consigue, será eventualmente una nueva potencia en Asia y no es seguro que ello sea una perspectiva que China considere como muy deseable.

En todo caso, en 1992 restableció relaciones diplomáticas con China y una década después este país ya es el principal socio comercial de la República de Corea, superando a Estados Unidos. Por otra parte, no ha dejado de anotar la prioridad estratégica de Estados Unidos en otras áreas. Si las cosas se deterioran más de lo mal que ya están, Estados Unidos podría llevar el caso de la RPDC al Consejo de Seguridad con la expectativa de que se le impongan sanciones. Sin embargo, no es seguro que China y probablemente tampoco Rusia las aprueben. La posibilidad de aplicarlos por grupos de países sería desestimada por China e inclusive podría serlo también por la República de Corea. De ahí la insistencia para que China “haga presión” sobre su aliada, pedido que se enfrenta a la ambigüedad ya descrita de la posición de Pekín al respecto.

En las actuales circunstancias, la preocupación gira en torno de la aplicación, viabilidad y necesidad de fortalecer el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Como es sabido, este esencial acuerdo concierne un compromiso de parte de muchísimos países de no producir, adquirir o utilizar por cualquier medio, armas nucleares, a cambio de recibir asistencia para acceder al conocimiento científico y los beneficios del uso pacífico de la energía nuclear en sus variadas aplicaciones. Las potencias nucleares por su parte, se comprometían a negociar de buena fe y activamente la reducción de sus

arsenales nucleares hasta su eliminación pero no se llegaron a establecer garantías de no atacar con armas nucleares a países que no las poseyeran. Tres países que no suscribieron el Tratado: India, Israel y Pakistán, poseen armas nucleares. El instrumento operacional del TNP es un régimen de salvaguardas que se acuerda en cada caso con la OIEA, para verificar que en las actividades nucleares de los países no se produzcan desviaciones de material que pueda ser utilizado para la fabricación de artefactos explosivos; aunque fueran “pacíficos”, como lo denominó India cuando hizo su primera explosión nuclear en 1974.

Con todas sus imperfecciones, dificultades y críticas, el TNP que ya reúne a 188 miembros, mal que bien ha funcionado por tres décadas en lo relativo a la proliferación horizontal, pero los problemas no pueden ser minimizados. Muchos países han cumplido con absoluta buena fe sus obligaciones. En otros casos se han advertido dificultades que la Organización ha procurado enfrentar, siendo particularmente relevantes los casos de Libia, Corea del Norte e Irán. En el caso de Irak, a pesar de todas las alegaciones americanas y las ambigüedades y bravatas de Saddam Hussein, al final no se ha ubicado mayor cosa que suscitara preocupación, confirmando los informes de los inspectores internacionales

En el caso de América Latina, el régimen de no nuclearización militar establecida por el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y la creación de la primera Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) en área densamente poblada, son el marco y la base principal de la confianza existente en la región que tras prolongados esfuerzos, consiguió librarse de la amenaza que tan claramente ensombrece el panorama asiático y del Oriente Medio. Más aún, en el Protocolo Adicional I se establecieron garantías “negativas” de que los Estados parte del Tratado no serían atacados con armas nucleares. Los Tratados de Rarotonga y Pelindaba apuntan a objetivos similares de establecer zonas libres de armas nucleares en el Pacífico Oriental y África, respectivamente.

Es inquietante que no se haya producido el cumplimiento del compromiso de las potencias nucleares de negociar activamente el desmantelamiento de sus arsenales nucleares e inclusive se verifica una alarmante proliferación vertical. Robert McNamara, Ex-Secretario de Defensa de Estados Unidos acaba de afirmar que la actual política nuclear de su país es inmoral, ilegal, innecesaria y peligrosa. (4) Importantes organizaciones académicas y sociales critican también lo que consideran un abandono de cualquier pretensión de apuntar a la reducción de arsenales nucleares, la imposibilidad de culminar la ratificación del Tratado de Prohibición Total de Ensayos con Armas Nucleares e inclusive la posible producción de nuevos tipos de armas nucleares. Esto es un evidente retroceso frente a lo alcanzado en la Conferencia de Revisión de 1955 cuando se hizo permanente el tratado y del año 2000 cuando la llamada Coalición de la Nueva Agenda (Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia) logró que todos los países fabricantes incluyendo Estados Unidos aceptaran la interpretación mayoritaria del TNP respecto a la obligación de avanzar hacia el desarme nuclear y adaptaran “medidas prácticas” a tal efecto; obligación que no ha sido cumplida por ninguno de los miembros permanentes del Consejo de

Seguridad. Tampoco se ha encontrado una manera de enfrentar el desafío planteado por la posesión de armas nucleares por India, Israel y Pakistán. La frustración y las tensiones que esto ocasiona a la inmensa mayoría de la comunidad internacional son evidentes.

Las medidas aplicadas por Estados Unidos para intentar que India y Pakistán se abstengan de desplegar sus arsenales y se unieran al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos con Armas Nucleares, detuvieran la producción de material fisible e incrementaran el control de exportaciones sensibles, en el mejor de los casos, solamente han producido una ralentización del problema. Es sumamente probable que la carrera armamentista entre esos dos países se incremente, a pesar de los intentos políticos y diplomáticos para establecer formas de convivencia.

Por otra parte, es esencial tener en cuenta que si hasta hace pocos años producir artefactos explosivos nucleares parecía una imposibilidad científica y técnica para muchos países, ya no lo es, aunque se trate de artefactos poco sofisticados. Inclusive, hay informes sobre la asustadora posibilidad que dichos artefactos puedan ser producidos por entidades subnacionales como agrupaciones de tipo terrorista, delincriminal, étnico y/o fanático-religioso. El Director General de la OIEA Mohamed El Baradei estima que con la difusión de la tecnología cierto número de países pueden tener acceso a uranio altamente enriquecido o plutonio y no estarían lejos de la posible producción de armas nucleares, riesgo que en su opinión, requiere reevaluar el TNP. Para ello propone procedimientos a fin que la parte sensible del ciclo de combustible que podría producir dichos materiales, sea competencia de un mecanismo multilateral de control. (5)

La OIEA, en adición a los problemas derivados del abandono por Corea del Norte del Tratado de No Proliferación, ha venido encontrando considerables dificultades con Irán que insiste en un pretendido derecho de enriquecer uranio “*para fines pacíficos*”. Varias resoluciones de la OIEA urgen a Irán a desistir de esa posibilidad pero su negativa acompañada durante la Conferencia de muy severas críticas a Israel por la posesión de armas nucleares y a Estados Unidos por el apoyo que le brindaría, propició que varios países asumieran una posición muy dura frente a Tel Aviv que condujo a un impasse por el habitual apoyo americano. Conversaciones con una “*troika*” europea: Alemania, Francia y Gran Bretaña han venido procurando encontrar una salida en un permanente proceso de tira y afloja con recurrentes amenazas de suspenderlas de parte y parte.

Hasta hace algún tiempo los Estados poseedores de armas nucleares, declarados o no, alegaban que la máxima responsabilidad presidía el tratamiento de estos asuntos. La dramática revelación que el Director del Programa Nuclear de Pakistán Abdul Qadeer Khan había vendido o distribuido información de la más alta sensibilidad para producir armas nucleares, incluyendo planes de ingeniería, a países como Corea del Norte, Irán y Libia y posiblemente a grupos subnacionales, induce a asumir que la posibilidad de asegurar la no proliferación de estas armas estaría siendo cosa del pasado. Lo ocurrido hace pensar que la

posible producción de armas biológicas y tóxicas y armas químicas podría estar corriendo el mismo riesgo. Es casi una paradoja que un Estado declaradamente antiterrorista como Pakistán, lo que le significa apoyo militar y económico significativo y que se obvie la naturaleza antidemocrática de su régimen, haya albergado durante años una red criminal de tráfico de ciencia y tecnología para la producción de armas nucleares. Sin embargo, el presidente pakistaní “perdonó” rápidamente al delincuente. En opinión del Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, la existencia de tal red hace que la posibilidad de adquisición de armas nucleares por grupos terroristas esté “*peligrosamente cercana*”. (6)

Por esa y otras razones, es evidente la existencia de un extenso mercado ilícito de suministro de ítems nucleares. La vulgarización de la tecnología hace que sea cada vez menos una barrera contra la posible producción de armas nucleares. Los países productores de armas nucleares, particularmente, Estado Unidos, insisten en la necesidad de mejorar controles para evitar el tráfico ilegal de materiales y tecnologías sensibles. Ese es el sentido de la “*Proliferation Security Initiative*” que lanzó el año 2003 y que se basa en que una vez producido uranio enriquecido o plutonio, es casi imposible verificar que no sería destinado a la fabricación de armas nucleares. Esas propuestas pueden ser interesantes pero serían más creíbles si paralelamente se dieran muestras de que se están reduciendo los arsenales de armas nucleares y se suscribiera el Tratado de Prohibición Total de Ensayos con Armas Nucleares.

En el lado positivo, el caso de Libia es importante pues si bien se embarcó decididamente en un programa de fabricación de armas nucleares, contando con los aportes del científico pakistaní, el líder Khadafi dentro de una nueva perspectiva de mejorar sus relaciones con Occidente y en especial con Estados Unidos y aliviar la presión que venía recibiendo, abrió el país a la inspección internacional y desmanteló cualquier programa comprometedor. Conviene igualmente recordar que a inicios de los años noventa, Sudáfrica renunció a las armas nucleares que ya había producido y aceptó salvaguardias de OIEA y decisión similar adoptó Ucrania respecto de las que se encontraban en su territorio. En consecuencia, no es correcto afirmar que el desarme nuclear es imposible.

Aunque el TNP contempla la posibilidad del retiro, existen condiciones para ello. Las explicaciones dadas a comienzos de los años noventa por la RPDC estuvieron lejos de ser satisfactorias. En casos de violación de los compromisos del TNP, como es el caso de Corea del Norte en circunstancias en que aún era miembro del referido compromiso, la OIEA debe referir el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la primera oportunidad que el Consejo de Seguridad consideró la indicación de Corea del Norte que se retiraría del TNP no tomó acción eficaz limitándose, a instancias de China, a un pedido de permitir inspecciones de la OIEA que Corea del Norte rechazó.

A comienzos del 2003, ante la renovada notificación, China bloqueó inclusive la posibilidad de que el Consejo de Seguridad requiriese que Corea del Norte continuara cumpliendo con el TNP en tanto sus razones para retirarse pudieran ser examinadas. A partir de abril de ese año fue anfitriona de las conversaciones del Grupo de los Seis. El impasse actual complica la situación de todos los países miembros del Consejo de Seguridad que, en algún momento, deberán considerar la responsabilidad de este órgano en caso que el retiro de un país del TNP amenace la paz y seguridad internacionales. Obviamente, esta situación concierne también el caso de Irán que, sin embargo, no ha recibido de parte de la OIEA, hasta estas líneas, el tratamiento de violador del tratado que ya se ha asignado a Corea del Norte. Si el Consejo de Seguridad no actuara de modo adecuado y oportuno, su reconocimiento como órgano principal en materia de mantenimiento de la paz y seguridad, será aún más cuestionado.

La ominosa posibilidad de que un número de países se retire del TNP sin ninguna consecuencia práctica, exige la más cuidadosa atención. El Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, lanzó una clara advertencia contra esa amenaza al inicio de la Conferencia de Revisión del TNP, ocasión en la que manifestó que diversos acontecimientos en los últimos años habían puesto el TNP bajo gran tensión. (7). Es obvio que el crecimiento del número de países poseedores de armas nucleares, sólo complicará las posibilidades de control para evitar que otros países las adquieran, aumentará las posibilidades de que tales armas sean efectivamente utilizadas y en cualquier caso, hará más y más fácil que agrupaciones subnacionales obtengan la tecnología y materiales para la fabricación de artefactos nucleares explosivos o la diseminación de materiales radioactivos. El Secretario General de la OIEA ha propuesto una moratoria en la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento de uranio y procesamiento de plutonio, elementos necesarios para fabricar armas nucleares. (8). Lamentablemente, a ello se oponen algunas grandes potencias con el alegato de que se obstaculizaría su desarrollo de energía nuclear.

Las posibilidades que la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación concluyera en un diálogo de sordos y con resultados absolutamente insatisfactorios, lamentablemente, se han verificado aunque esto no ha constituido realmente una sorpresa. El Presidente consiguió un compromiso de agenda solamente después de dos semanas de iniciados los trabajos. Esta dificultad inicial se incrementó a lo largo de la Conferencia con variados impasses sobre los temas de Corea del Norte, e Irán, pero también por el incumplimiento de los entendimientos anteriores sobre medidas prácticas para el desarme nuclear, por parte de los Estados poseedores de armas nucleares miembros del TNP. Según expresión de John Wolfsthal, especialista en no proliferación del Carnegie Endowment for International Peace, hay *“oposición ideológica a cualquier tratado que pueda limitar la libertad de acción de Estados Unidos”* (9)

Ante el fracaso de la Conferencia, el Secretario General de la ONU expresó la esperanza de que los Estados quieran renovar esfuerzos con relación a este

asunto en el mes de septiembre, cuando mas de 170 Jefes de Estado o de Gobierno deben reunirse en Nueva York para tratar una agenda sobre seguridad, desarrollo y derechos humanos. (10) Sin embargo, es difícil saber si los países en general y los Estados poseedores de armas nucleares en particular, alcanzarán la visión y la voluntad política para enfrentar un problema motivado por algunos países o sus dirigentes, que parecerían estar enfrentando con otros códigos las posibilidades de conflicto nuclear. El Consejo de Seguridad por su parte o alguno de sus miembros, podría continuar postergando la adopción de decisiones claras y significativas con respecto a estas renovadas y crecientes amenazas a la paz y seguridad internacionales, lo que hace prácticamente imposible prever los cursos que podría tomar la situación actual.

El fracaso de la Conferencia hace que el tratamiento de la cuestión de Corea del Norte deba seguirse dando por fuera del TNP, con procedimientos y en oportunidades que no se encuentran institucionalizados. Es obvio que a nadie le conviene que la República Popular Democrática de Corea posea armas nucleares y a su pueblo menos que a nadie. Una posibilidad de salida seria extender a la RPDC seguridades de que no será atacada e inclusive apoyarla sustancialmente si desmantela su programa nuclear. Sin embargo, este fue el enfoque adoptado por el Presidente Clinton hace una década y al final Corea del Norte aprovechó los beneficios y repudió los compromisos. La opción militar puede desencadenar una guerra abierta en la que las partes podrían hacer uso de todo su poder, haciendo imprevisible la duración y extensión del conflicto y el posicionamiento de China en el mismo. Aún cuando no se usaren armas nucleares el daño para todos los participantes será enorme. Los dirigentes de la RPDC podrían pensar que el poderío militar estadounidense está demasiado extendido entre Afganistán, Irak y otras áreas del mundo pero eso no quiere decir que la superpotencia mundial dejaría de involucrarse totalmente en un conflicto. Finalmente no cabe descartar las consecuencias humanitarias de un eventual colapso de Corea del Norte y la presión que crearán millones de desplazados tratando de refugiarse en Corea del Sur, China y otros países. En el caso de Irán, tampoco se sabe cuanto tiempo duraría el fatigoso ejercicio que se viene intentando con la “troika” europea. Con respecto a los grupos subnacionales que puedan estar tratando de procurarse armas nucleares la cuestión es, evidentemente, aun mas difícil de manejar.

Por otro lado, hay amplia coincidencia en que debe fortalecerse el Tratado de No Proliferación de modo que se logre la aceptación universal de normas más estrictas para impedir la ampliación del número de actores que posean armas nucleares. Sin embargo, no existe el mismo entendimiento respecto al modo de lograrlo. Diversas instituciones académicas y sociales, eminentes políticos y otros sectores plantean recurrentemente sugestivas propuestas para fortalecer el régimen de no proliferación. Lamentablemente, se está lejos de alcanzar la voluntad política para lograr acuerdos en los aspectos centrales del compromiso, como son el de no adquisición de armas nucleares y el desmantelamiento de los arsenales de tales armas.

En un mundo que se integra y desintegra a velocidades y niveles antes nunca vistos, cambian las geografías económicas, políticas, sociales y estratégicas. Cuando fantasmas que parecen salidos del pasado vienen a inhibir la expectativa de que las cosas puedan ser mejores –al fin y al cabo el ser humano tiene derecho a soñar- es difícil encontrar referentes lógicos y programáticos para hacerles frente. No puede haber duda sobre la importancia de lo que está en juego, aunque lamentablemente hay quienes piensan que pueden ganar ahí donde todos tenemos que perder.

Mientras haya quien considere que las armas nucleares son deseables, útiles y eficaces, la tentación de unos por mantenerlas y otras por adquirirlas, difícilmente podrá ser contrarrestada. Hay formas de racionalidad no razonables y mientras estén en el poder o cerca de él, lo que le espera a la humanidad no parece muy halagüeño.

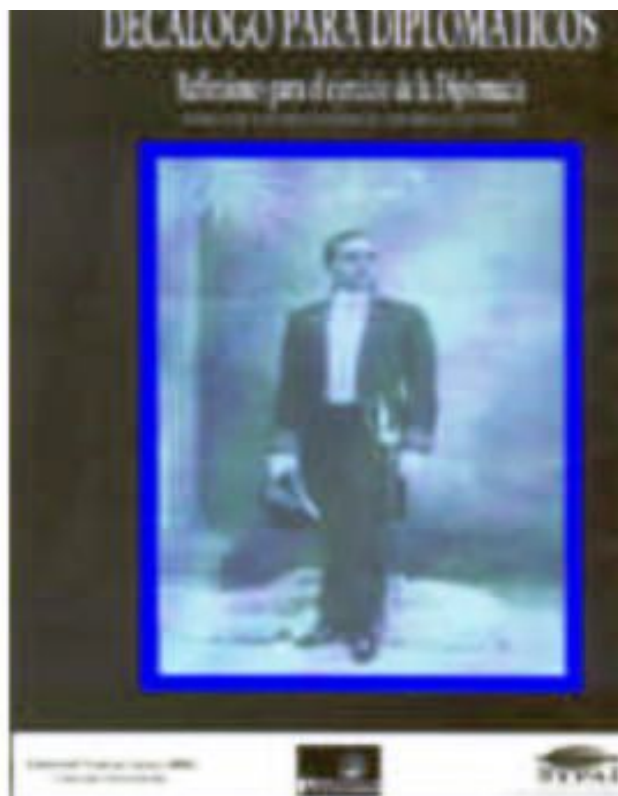
Vista la aceleración de los eventos, la posibilidad de que aparezcan nuevas situaciones y problemas es casi un hecho. En condiciones de acortamiento de plazos, visiones aparentemente incompatibles y agotamiento de opciones, las posibilidades de que ocurra lo que todos dicen que nadie desea se incrementan considerablemente. En todo caso, parece poco probable que se continúe indefinidamente dándole vueltas a estas materias con solo más de lo mismo.

NOTAS:

- (1) Kofi Annan AFP 27 mayo 2005
- (2) John Large, Agencia Reuter, 1 Mayo 2005.
- (3) Vicealmirante Lowell Jacoby CNN 9 mayo 2005
- (4) Robert Mc Namara, *Foreign Policy*, 2005. Varias agencias.
- (5) Mohamed El Baradei CNN 2 de mayo de 2005.
- (6) Ministro de Política Exterior de Noruega. VII Conferencia de Revisión del TNP. New York, mayo 2005
- (7) Kofi Annan CNN 2 mayo 2005
- (8) Mohamed El Baradei OIEA, EFE 2 de mayo 2005.
- (9) John Wolfsthal AFP 27 mayo 2005
- (10) Kofi Annan, Europa Press 27 mayo 2005

HPV/

III. DECÁLOGO PARA DIPLOMÁTICOS⁶



Por Oscar Hernández*

ÍNDICE

Prólogo.....	
Introducción.....	
Decálogo.....	13
Bibliografía.....	40
Texto de la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas.....	43

⁶ Para ver la obra completa por favor visitar la Página Principal en: Algunos Trabajos de Nuestros Colaboradores, o bien, en la ventana Obras Escritas y Artísticas: Obras Pedagógicas.

*Embajador del Servicio Exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Currículum completo en ¿Quién es Quien?

INTRODUCCIÓN

El origen de este texto es un artículo de prensa que escribí hace algún tiempo, tomando en cuenta la iniciativa de un colega diplomático quien me recomendó que redactara unas líneas que sirvieran de orientación para quienes asumen nuevas responsabilidades como Embajadores, Cónsules y funcionarios diplomáticos en el exterior. En principio, pensé en orientar el contenido del presente texto hacia los diplomáticos venezolanos. Finalizado este trabajo me doy cuenta de que la esencia de las ideas aquí expuestas podrá ser de utilidad para cualquier funcionario de Estado que deba manejar principios fundamentales en su actuación internacional. Por ello, considero que las siguientes líneas son perfectamente factibles para erigirse como la base de un código de ética profesional para los diplomáticos.

Un decálogo puede ser útil, si tomamos en cuenta que el servicio exterior se nutre constantemente de nuevos funcionarios que son enviados a cumplir responsabilidades de representación diplomática y consular en otras latitudes. A su vez, observamos con entusiasmo a esos jóvenes que se someten a las exigencias de la diplomacia apenas terminan de presentar su concurso de oposición para ingresar a la Cancillería como funcionarios de carrera en la sexta categoría; que en el caso de Venezuela se refiere a la de Tercer Secretario. Fundamentalmente para ellos, ha sido escrito este decálogo.

Es conveniente recordar que un diplomático es aquella persona autorizada por un Estado u organización intergubernamental internacional para tratar asuntos con otros Estados o instituciones gubernamentales. El diplomático como parte del engranaje responsable de aplicar la política exterior de un Estado se encarga de velar por la seguridad, intereses y poner en práctica esa política exterior⁷.

Por ejemplo, la Ley de Servicio Exterior Venezolano indica que el funcionario diplomático debe estar:

“(...) preparado y motivado dentro de un ambiente de sana competencia, adaptable con flexibilidad a las transformaciones y los retos internacionales, que cumpla cabalmente sus deberes e instrucciones en la defensa de los derechos e intereses de sus conciudadanos de conformidad con las leyes, velando por los intereses y el prestigio del Estado venezolano, atendiendo los principios universales y constitucionales que rigen nuestra política internacional y manteniendo una conducta compatible con la dignidad de la representación de la República.

⁷ Edmund Jan Osmañczyk: *“Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”*, Fondo de Cultura Económica, México – 1976.

Por ello además de los derechos de los funcionarios, también existen los deberes y se determinan sanciones para el caso de que los funcionarios cometan faltas”.⁸

No quisiera obviar, al referirme a las características del diplomático, el bosquejo realizado por el propio Libertador, Simón Bolívar, cuando caracteriza al diplomático de la siguiente manera:

“A más de su ilustración y gran patriotismo, debe tener, los finos modales y las disposiciones necesarias para entrar en negociaciones con los ministros de una nación poderosa, en una Corte culta, y todo el carácter indispensable para sostener la dignidad de los pueblos cuyos intereses se le confían, y ha de desempeñarla con actividad por importar tanto la pronta determinación de este asunto”³

Ya en 1836 existían hombres en Venezuela con las características esgrimidas por el Libertador y, aunque en este caso entre los personajes que las poseían se encontraban hombres profundamente anti-bolivarianos como el Dr. Alejo Fortique, se resalta el tino y eficiencia con los que este insigne venezolano resolvió las difíciles misiones que le fueron encomendadas. Entre altísimas responsabilidades encomendadas al Dr. Fortique resaltan: alcanzar un tratado comercial entre la Gran Colombia e Inglaterra sobre la reconducción de la deuda; la reforma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación y la controversia limítrofe entre Venezuela y la Guyana Británica. Con respecto a Fortique, quien ejerció funciones de Ministro Plenipotenciario en Gran Bretaña desde 1839 hasta 1845, el Dr. Simón Alberto Consalvi escribió:

“Cortesano por temperamento, consumado polígloto, de carácter insinuante, culto y afectuoso, el señor Fortique se granjeo bien pronto las simpatías de los estadistas ingleses y alcanzó favorables soluciones para los varios negocios que le fueron encomendados en la capital de Gran Bretaña”⁴

El rango de Tercer Secretario es, quizás, una de las categorías más difíciles pero a su vez, en el tiempo, uno descubre que es el rango que marca de manera positiva o negativa el futuro de aquellos funcionarios que se inician en la carrera. Durante ese período se conjugan la juventud, el entusiasmo y - en el mejor sentido de la palabra - las torpezas en que uno puede incurrir por falta de experiencia. Estos funcionarios están, en esa etapa, propensos a recibir los insumos que marcaran el resto de su

⁸ Exposición de Motivos de la Ley de Servicio Exterior de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No.3725, 6 de agosto de 2001.

³ Escritos del Libertador. Tomo VI. Pág. 110 (Documento 667) En: Polanco A., Tomas: *“La política diplomática de Simón Bolívar”*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas-Venezuela, 1983. Pág. 10.

⁴ Consalvi, Simón Alberto: “Hombres en su punto (entre Rafael Seijas y Alejo Fortique)”. Tierra de Gracia Editores, 1993.

carrera. Si desde el principio demuestra dotes y aprende las herramientas básicas de la carrera, será difícil que no se destaque a lo largo de su periplo profesional.

No es casual que muchos diplomáticos siempre comenten, entre sus anécdotas y vivencias, las hazañas por las que transitaron mientras ejercían funciones como Tercer Secretario. Recuerdo haber escuchado al Embajador Roy Chaderton, primer Canciller de carrera de Venezuela, que su única queja luego de una larga trayectoria diplomática es que nunca fue Tercer Secretario debido a que, por circunstancias del momento, inicio la carrera como Segundo Secretario.

Tuve la suerte de contar, en los dos primeros años de mi carrera, con la experiencia de dos excelentes Embajadores venezolanos, Francois Moanack, negociador y visionario; así como Jorge Daher diplomático de carrera con una excelente formación y experiencia.

En mi caso, fui Tercer Secretario al final de la década de los setenta, durante mi primer destino, en El Cairo. A pesar de otras tantas Embajadas por las que he pasado a lo largo de mi carrera diplomática, recuerdo esa en particular con gran nostalgia y especial afecto. Fueron años de mucho aprendizaje en el campo de la diplomacia, épocas difíciles en lo político y en el centro de un medio oriente ya bastante convulsionado. Época, al igual que la actual, de grandes tensiones en la región. Mientras el mundo veía con admiración a Anwar El Sadat, su vida fue cegada en un desfile militar. Alguna vez espero tener tiempo para escribir mi experiencia mientras estuve destinado en Egipto.

En este ensayo me referiré a algunas prácticas que forman parte de la literatura tradicional en el ejercicio de la diplomacia, otras que he recogido de la experiencia y algunas bien establecidas normas que forman parte de legislación vigente. Tomarlas en consideración puede ayudar a quienes asumen responsabilidades diplomáticas y así garantizar el debido comportamiento profesional y ético durante el ejercicio de sus funciones en representación del país. Estas recomendaciones las presentaré a manera de decálogo.

Las responsabilidades y deberes del diplomático venezolano, como funcionario del Estado están basados en lo estipulado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se indica que: *“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*⁵.

⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 141.

En lo que respecta a la Ley de Servicio Exterior se indica que los deberes del funcionario son:

- Velar por los intereses de la República, por el prestigio de la Nación y por el buen nombre de sus autoridades e instituciones;
- Defender los derechos e intereses de sus conciudadanos, dentro de sus atribuciones y de conformidad con el Derecho Internacional;
- Fomentar los vínculos entre la República y el Estado u organismo ante el cual ejerzan sus funciones;
- Velar por la fiel observancia de los tratados y otros instrumentos internacionales vigentes;
- Reclamar para la República, sus autoridades y funcionarios, las consideraciones y prerrogativas que les corresponden;
- Cumplir fielmente las instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y mantenerlo informado sobre el curso de los asuntos que traten⁶.

Es conveniente señalar que la Convención de Viena sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, vigente desde 1963, determina desde un primer plano cuales son las funciones principales de los diplomáticos:

- a) *Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;*
- b) *Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*
- c) *Negociar con el gobierno del Estado receptor;*
- d) *Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;*
- e) *Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor*⁷.

Quienes ejercemos este antiguo oficio, como funcionarios de carrera o en comisión especial y circunstancial, debemos recordar que es un alto honor ser designado como representante diplomático en el exterior, especialmente si esa designación es la de Jefe de Misión Diplomática, Consular o ante un Organismo Internacional. De allí que la experiencia y una adecuada vocación conforman un requisito *sine quanon*. Un alto código de principios y valores, conducta personal y familiar transparente son requeridas durante la actuación oficial, no importa el país en el que se sirva, característica de la sede o particularidades del entorno que lo rodea.

El conocimiento de la realidad política, social y económica del país es importante. Siempre hay que recordar que todo miembro de la comunidad diplomática es un

⁶ Art. 5 de la Ley de Servicio Exterior de la república Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No.3725, agosto 6 de 2001.

⁷ Convención sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Viena, 1963.

huésped del país anfitrión. El cumplimiento de normas establecidas y conductas es parte de la cortesía que se merece el respectivo país. De allí la obligación del diplomático por exaltar ciertas cualidades que lo destacan sobre el conjunto de otros servidores públicos, tales como la lealtad, la modestia, paciencia, precisión y buen carácter, entre otras.

Es por ello que, ejercer la diplomacia no es una tarea fácil. No todas las personas tienen vocación para ejercer la representación de su país de una manera adecuada. Se necesita aptitud y actitud positiva para ayudar a nuestras naciones a destacarse en el entorno internacional. Los objetivos internacionales de la nación son muy importantes y una manera de alcanzarlos es garantizando el nivel apropiado de funcionarios para tal efecto.

Dentro de estas ideas es que he querido dejar algunas reflexiones. Se preguntaran por que un decálogo. No hay explicación formal. Quizás sea lingüísticamente más fácil recordar diez preceptos que doce. En el fondo no es otra cosa que algunos principios a los cuales siempre deberíamos ceñirnos cuando tengamos sobre nuestros hombros la representación de nuestro país, en cualquiera de los niveles o categorías del servicio exterior.

Muchas veces, a quienes conviven con el trajín de la representación de sus patrias se les olvida el altísimo honor que se nos otorga cuando tenemos esa oportunidad. Pocos saben el daño en el tiempo y en espacio que se le hace a una nación cuando la desidia, el mal comportamiento o la falta de valores éticos y morales no son el centro de nuestra actuación ante las comunidades a las cuales representamos.

Ejercer las relaciones internacionales representa una ardua tarea. Más sencillo es pontificar sobre ellas; pero tener la capacidad real de representar dignamente a una nación ante la comunidad internacional es un ejercicio complejo. Ser un buen negociador internacional es algo que no se improvisa. Conocer la dinámica de las relaciones entre los estados y los gobiernos requiere de especialización. Cuando los gobiernos intentan actuar en política exterior sin manejar las herramientas y el lenguaje apropiado para establecer debidamente los canales de la diplomacia, se pueden desperdiciar oportunidades o desaprovechar objetivos de específicos Estado.

Por tal motivo, es tan importante que las Cancillerías sean Instituciones sólidas con valores éticos bien establecidos como rectores de su actuación directa y más aún, cuando deben orientar en el campo de las relaciones internacionales a las distintas instancias del Gobierno que cumplen con funciones de representación del Estado.

El diplomático se desarrolla su actividad mediante las diversas circunstancias que le toca experimentar formando, a través del ejercicio de su profesión, la esencia de lo que será en el futuro y el legado que brindará a las próximas generaciones.

Las Naciones Unidas, a través del Centro de Información sobre los modelos ONU, presentan una lista de cualidades que debe tener un buen diplomático. Tales cualidades sustentan la quintaesencia del presente decálogo pues, en la medida en que las relaciones internacionales van cambiando su dinámica y sus ejes de acción, los diplomáticos deben reajustar su comportamiento de acuerdo a la exigencia de los

nuevos tiempos. Tenemos entonces, que las cualidades presentadas por el referido organismo son:

- Veracidad, porque representa la credibilidad y buena reputación del diplomático;
- Precisión, el cual deriva en certeza intelectual y moral;
- Buen carácter, que significa moderación y sutileza;
- Paciencia;
- Calma, la cual faculta a la mayor obtención de imparcialidad y precisión;
- Modestia, para no dejarse envanecer y jactarse de sus victorias y éxitos;
- Lealtad, que se debería extender no solo a los gobiernos del estado que representa, sino también al país que lo hospeda.

Harold Nicholson señala que, adicionalmente, el diplomático debe contar con otras cualidades que califica como “secundarias” - aunque desde mi punto de vista son tan importantes como las primeras y llegan a ser mas bien complementarias a las mismas-, como son la inteligencia, imaginación, conocimiento, discernimiento, prudencia, hospitalidad, encanto, diligencia, valor y por supuesto, tacto⁸.

De allí que Nicholson construye ocho reglas para diplomáticos eficaces:

1. Suprimir los gustos y los disgustos personales, pensar sólo en los intereses nacionales definidos por el propio gobierno;
2. Instrumentar fielmente las instrucciones;
3. Comprender las necesidades y los intereses del país huésped sin perder de vista los objetivos del propio;
4. Reconocer y evaluar la opinión pública sin dejarse engañar por ella;
5. No dramatizar los informes con el objeto de atraer la atención de las altas esferas;
6. No ser demasiado receloso;
7. No actuar sólo en función del tiempo que se ha de permanecer en el cargo, pensar en los sucesores;
8. No desdeñar las costumbres y tradiciones del país huésped, ni las restricciones derivadas del protocolo⁹.

Así como lo reseña el Código de Ética Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación de Argentina, los valores y principios básicos por los cuales debe guiarse un diplomático son:

- ***Justo:*** con sentido de ecuanimidad, que se caracteriza por la imparcialidad y el trato igualitario. Significa el tener la capacidad humana para aceptar los cambios y asumir los propios errores. Al comportarse con justicia el diplomático también debe mostrar transparencia en la toma de decisiones;
- ***Honesto:*** porque de esta manera aprende a conocer sus debilidades y limitaciones e intenta superarlas;

⁸ Harold Nicholson: *La Diplomacia, rasgos de un diplomático eficaz* (presentado en el Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana).

⁹ IDEM.

- **Recto**: es la convergencia de la honestidad y de una conducta moralmente ética. Supone asumir las responsabilidades y defender la verdad por encima de otras consideraciones personales. Ser recto también implica actuar con respeto, fraternidad, no discriminación y solidaridad para con sus colegas;
- **Integro**: relacionado con ser fiel a sus creencias, valores personales y rechazando el inescrupuloso. El ser integro se involucra de manera muy estrecha con desempeñarse en sus actividades profesionales con plena dedicación, colaboración y disposición para el servicio, adicionalmente de mostrar una conducta económica ordenada y transparente;
- **Buena Fe**: se traduce en mantener las promesas y cumplir las obligaciones, rechazando las influencias indebidas, procurando solucionar los conflictos de interés¹⁰.

Tal y como lo señala el Embajador e historiador Armando Rojas:

“El diplomático venezolano tiene en sus manos una hermosa bandera para el prestigio de la patria. Esta bandera es el pensamiento genial del Libertador. La diplomacia venezolana debe ser una diplomacia bolivariana en cuanto debe esforzarse en difundir los grandes ideales contenidos en esa doctrina que es la doctrina de la América libre, soberana, unida, dueña de su propio destino; de una América, con su propia ideología y su camino propio”¹¹.

La Convención de Viena de 1961, estipula que las relaciones diplomáticas entre gobiernos no se establecen en forma automática sino cuando hay mutuo consentimiento. El primer paso consiste en la presentación del *agrement* o aprobación por el cual el Estado huésped acepta a los enviados luego de haber averiguado sus antecedentes y si el tipo de actividades que van a desarrollar no se contraponen con los propios intereses. Luego, el nuevo embajador presenta sus credenciales al Jefe de Estado en una breve ceremonia.

Por ello, es imprescindible que el funcionario designado por el Estado acreditante posea la más alta calificación ético-profesional y personal, en aras de evitar el riesgo de que el gobierno receptor rechace el otorgamiento del placet, debido a las características del Embajador designado.

----- o -----

¹⁰ Código de Ética Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, República de Argentina, Asamblea Extraordinaria del 17 de diciembre de 1999.

¹¹ Rojas, Armando: “Los creadores de la diplomacia venezolana”. Editorial El Arte. Caracas, 1965. Pág. 21.

IV. LOS ACTORES EN LA CUENCA DEL RÍO JORDÁN⁹

Por Ignacio Ríos Navarro

Los actores de la Cuenca del Río Jordán pueden dividirse en entidades, recursos y fuentes de agua y asentamientos:

I.- ENTIDADES ISRAEL:

Datos básicos¹⁰:

Nombre oficial	Estado de Israel
Capital	Israel proclamó a Jerusalén como su capital en 1950. Sin embargo, la mayoría de los países mantienen su Embajada en Tel Aviv.
Superficie	20,770 km ² (14,942 km ² de conformidad con la Resolución 181 del CSONU).
Población	5,938,093 (estimada para julio de 2001) ¹¹ . En 1950 era de cerca de 2 millones. 8,516,835 (estimada a 2050)
Idiomas	Hebreo, lengua oficial; árabe, lengua oficial de la minoría árabe; inglés, de uso común con extranjeros.
Alfabetismo	95.0%: 97% hombres y 93% mujeres (estimada a 1992).

⁹ Esta aportación es la tercera parte del trabajo titulado: "EL AGUA COMO FACTOR DESESTABILIZADOR EN LA CUENCA DEL JORDÁN". En los números de marzo y junio se publicaron las dos primeras aportaciones. Se seguirán publicando trabajos sobre ese tema.

¹⁰ http://go.hrw.com/atlas/span_hm/israel.htm

¹¹ Incluye cerca de 176,000 israelíes en Cisjordania, 20,000 en las Alturas del Golán, 6,900 en el Corredor de Gaza y 173,000 en Jerusalén Oriental (estimaciones para agosto de 2000)

Religiones	Judíos 80.1%; musulmanes 14.6%, sobre todo musulmán sunni; cristianos 2.1%; otros 3.2% (estimada a 1996).
Expectativa de vida	Hombres 76.69 años, mujeres 80.84 años (estimada a 2001).
Gobierno	Democracia parlamentaria
Moneda	Shekel, igual a 100 agorot.
PNB per cápita	18,900 dólares de EUA (est. 2000).
Industria	Proyectos de alta tecnología, inclusive de aviación, comunicaciones, diseño y fabricación de programas para operaciones automatizadas y electrónica médica; productos de madera y de papel; potasa y fosfatos; industria de alimentos y bebidas; tabaco; sosa cáustica; cemento; procesado de diamantes.
Agricultura y ganadería	Frutas cítricas, verduras, algodón, carne de res, avicultura, productos lácteos.
Tierras de labrantío	17%
Minerales y recursos	Recursos forestales, potasa, mineral de cobre, Gas natural, roca de fosfato, bromuro de magnesio, arcillas, arena y petróleo

Israel es el país más desarrollado en la región y el que consume el mayor índice de agua *per cápita*, por lo que cualquier arreglo, cooperación o reparto que se busque debe tomar en cuenta esta realidad.

Israel sufre de escasez de agua y de una mala distribución. El norte del país proporciona el 80% de los recursos de agua de Israel, en tanto que el 65% de su tierra agrícola y de sus grandes ciudades se ubican en el sur. A pesar de su planificación nacional eficiente, de su avanzada tecnología y explotación de los recursos del agua ubicados en los territorios ocupados, el país aún enfrenta un déficit anual de agua.

En Israel el agua ha sido nacionalizada y es propiedad del Estado. La parte más fértil del país es la costa, que se ubica entre las tierras altas del noreste y el Mar Mediterráneo, donde se desarrollan la mayor parte de las actividades agrícolas.

La precipitación anual en el país varía entre 500 y 750 mm en el norte, hasta 50 mm en el sur, para sumar un total de 8,000 a 10,000 mm³ al año. Un promedio de

dos terceras partes de este total se pierde por evaporación y “*evapotranspiración*”, y entre 700 y 800 mm³ se derrama fuera del país. El total de agua renovable de que dispone anualmente Israel es de entre 1,550 y 1,650 mm³, de los cuales 60% es usada para la agricultura y el resto para uso urbano e industrial.

Las aguas de superficie se concentran en el curso de la parte alta del Río Jordán, cuyas aguas se originan en Líbano y en las Alturas del Golán. Los otros ríos se ubican en las partes altas y corren al occidente, a lo largo de la costa, hasta llegar al Mar Mediterráneo. El más largo de estos ríos es el Yarkon, que desemboca en los límites norte de Tel Aviv.

Cuenta con dos sistemas acuíferos: el de la costa y el que se ubica en la parte alta del nordeste de Israel y se le conoce como sistema de montaña.

El consumo ha venido creciendo permanentemente. En 1958 el consumo de agua anual era ligeramente menor a 1,000 mm³, pero de 1958 a 1964 creció en 11.3 mm³ al año, ya que se buscaba la autosuficiencia agrícola; de 1965 a 1985 el crecimiento fue de 23.1 mm³, como consecuencia del inicio de la operación del Canal Nacional de Agua, y de 1986 a 1994 se incrementó únicamente en 6 mm³ por la variación registrada en la precipitación.

El consumo estimado para el año 2000 fue de 2,090 mm³, de los que el 60% fue consumido por la agricultura, a pesar de la utilización de métodos eficientes de riego, que permitieron bajar el porcentaje de consumo que se ubicaba entre 70 - 75%, como lo muestra el siguiente cuadro:

Año	Área irrigada (miles de ha)	Uso de agua (mm³ al año)
1949	30	180
1955	89	760
1960	130.5	1060
1965	150.8	1153
1970	172.4	1233
1975	182.5	1297
1988	217	1300
1990	235.2	1200

El déficit, de alrededor de 350 mm³ de agua al año, es cubierto no mediante una mejor eficiencia en el uso, sino con una sobre-extracción de los acuíferos y un sistema de tratamiento de agua, utilizada únicamente para el riego y la industria, más no para uso doméstico¹². Esta sobreexplotación ha generado el problema de la salinización de las aguas de los acuíferos de la costa y de la montaña.

¹² Se estima que el déficit en los acuíferos de la costa es entre 1,100 y 1,400 mm³ y el de la montaña de 300 a 350 mm³, en tanto que el volumen de agua tratada al año es de 485 mm³. Ver Amery Hussein A. y

Cabría señalar que el consumo de agua para uso doméstico ha registrado un rápido incremento, representando actualmente cerca de 600 mm³, o sea 100 m³ de consumo por persona al año.

Una tercera parte del agua que consume este país es extraída de agua de sedimentos que se originan con las lluvias que caen en Cisjordania, territorio del futuro Estado de Palestina. En total, Israel recibe más de la mitad del agua que consume de los territorios ocupados, lo que demuestra la profunda relación existente entre el interés territorial e hidro político de este país en el conflicto árabe – israelí.

JORDANIA

Datos básicos¹³:

Nombre oficial	Reino Hachemita de Jordania.
Capital	Ammán.
Superficie	92,300 km ² .
Población	5,153,378 (estimada a julio de 2001. En 1950 era de cerca de 2 millones). 11,772,789 (estimada para 2050).
Idiomas	Árabe (oficial). El inglés es usado comúnmente en la clase media y alta.
Alfabetismo	86.6% del total: 93.4% hombres y 79.4% mujeres (est. 1995).
Religiones	Musulmana sunni 92%; cristianos 6%, la mayoría ortodoxos griegos, pero existen algunos católicos griegos, católicos romanos, ortodoxos armenios, sirianos y cópticos, protestantes. El 2% restante son musulmanes shiítas y druzos (est. 2000).
Expectativa de vida	Hombres 75.1 años; mujeres 80.12 años (est. 2001).
Gobierno	Monarquía constitucional.
Moneda	Dinar jordano, igual a 1,000 fils.
PNB per cápita	3,500 dólares de EUA (est. 2000).

Wolf Aaron T., *Water in the Middle East, a Geography of Peace*, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 31 y siguientes.

¹³ http://go.hrw.com/atlas/span_html/jordan.htm

Industria	Minería de fosfatos, refinación de petróleo, cemento, potasa, industrias manufactureras livianas y turismo.
Agricultura y Ganadería	Trigo, cebada, frutas, cítricos, tomates, melones y olivas Ovejas, cabras y avicultura.
Tierras de labrantío	4%.
Minerales y recursos	Fosfatos, potasa, arcillas petroleras.

En los últimos años este país ha registrado una creciente urbanización y un notable crecimiento del sector servicios. Actualmente, el 27% de su fuerza de trabajo se dedica a la industria, 11% a la agricultura y más del 60% a los servicios.

Jordania es uno de los países más secos del mundo y es el que tiene el mayor problema de agua en la Cuenca del Jordán. La mayor precipitación anual, más allá de 600 mm, ocurre en el invierno y en una franja angosta alrededor de las tierras altas que dominan el Valle del Jordán, donde la precipitación anual es generalmente menor a 250 mm. En la parte sur occidental, la precipitación es aún menor, ya que no llega a 50 mm. Alrededor del 80.6% del territorio del país recibe menos de 100 mm de agua al año.

El volumen promedio anual de precipitación en Jordania es de cerca de 7,200 mm³. Sin embargo, se estima que dos terceras partes de este total de agua se evapora o evapotranspira.

En 1997 Jordania tenía una capacidad de 200 m³ de consumo *per cápita* anual y se estima que se reduzca a 90 m³ en 2025. Existía un déficit de 222 mm³ en 1999 y será de 251 mm³ en el año 2011.

Las aguas de superficie se localizan en los dos Ríos más importantes: el Jordán y el Yarmuk, así como en una serie de corrientes pequeñas que drenan permanentemente las partes altas localizadas al noroccidente del país y que llegan a descargar cerca de 349 mm³ cada año.

Una de las corrientes pequeñas es el Río Zarqa, controlado por la Presa Rey Talal. A pesar del trabajo que realiza la planta de tratamiento de aguas residuales *Khirbet* y *Samra*, en ocasiones el agua que almacena la presa no es adecuada incluso para la irrigación.

La disponibilidad anual total de agua, tanto de sedimentos como de lluvias, se estima en 900 mm³. En algunos años de tormentas esta disponibilidad puede incrementarse en 340 mm³, por lo que el potencial de abastecimiento anual podría ubicarse entre 1,000 y 1,200 mm³, ligeramente más de la mitad del agua que utiliza Israel para una población similar.

Jordania no controla por sí mismo ningún río y no obstante que el Río Jordán forma parte de su frontera con Israel, las cabezas de agua de ese Río se ubican en Israel, Líbano y Siria, y no es posible utilizar las aguas del bajo Jordán, al sur del Lago de Tiberiades, por la baja calidad de las mismas. De ahí que el Reino Hashemita dependa exclusivamente de las aguas del Río Yarmuk, que nacen en territorio sirio.

A principios de la década de los noventa Jordania utilizaba anualmente 875 mm³ de agua: 650 mm³ para la agricultura, 180 mm³ para el sector doméstico y 45 mm³ para la industria. Esta cifra es semejante a la estimada en disponibilidad de recursos renovables de agua. Sin embargo, para principios del año 2000 el consumo total de agua fue de 1,120 mm³, repartida de la siguiente manera:

- Irrigación 720 mm³;
- Uso doméstico 340 mm³, cifra que da un promedio de consumo anual de agua de 65.3 m³ por persona. En Israel el consumo anual *per cápita* de agua es de 114 m³;
- Industria 60 mm³.

Este consumo es superior a los recursos acuíferos renovables del país¹⁴. El déficit, alrededor de 120 mm³ de agua al año, se cubre mediante la sobreexplotación de los mantos acuíferos, cuya formación se remonta a las eras paleozoica y mesozoica, lo que puede llegar a afectar la calidad del líquido y eventualmente presentar problemas de salinidad.

La agricultura es la actividad económica que consume el mayor volumen de agua, la demanda de líquido para irrigación es mayor que la disponibilidad de abastecimiento.

El crecimiento constante tanto de la población como del consumo doméstico de agua, es el principal reto a superar. Con una población estimada para 2050 de 11.8 millones y un incremento del consumo *per cápita* a 100 m³ por año, se requerirían de 850 mm³ de agua aproximadamente, cifra que es ligeramente inferior a los recursos acuíferos renovables disponibles. Sin duda que el sector agropecuario, más que el industrial, se verá seriamente afectado.

Un aspecto a ser considerado es la posibilidad de que sea tratada el agua residual. Se estima que hasta un 60% del agua de consumo urbano en Jordania puede ser reciclada y/o rehusada. Habría que tomar en cuenta que el costo del tratamiento de agua es de 0.37 dólares de EUA por m³, en tanto que el procedimiento de desalinización¹⁵ es de cerca de 2 dólares de EUA¹⁶.

¹⁴ Amery Hussein A. y Wolf Aaron T., *Water in the Middle East, a Geography of Peace*, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 25 y siguientes.

¹⁵ La desalinización es un proceso de eliminación de las sales del agua, usualmente para producir agua potable. La técnica incluye destilación, electro diálisis y osmosis. El costo depende de la cantidad de sales que tenga el agua

En el verano, Jordania requiere de 10 mil m³ de agua por hectárea regada de cultivo, para cosechar 4 toneladas de trigo. Tan solo en consumo de agua tratada se requeriría de 3,700 dólares para producir 4 toneladas de trigo. En el mercado de futuros de Chicago, el precio de tonelada de trigo se ubica en 300 dólares de EUA¹⁷.

Las relaciones con Israel han sido probablemente las menos conflictivas entre un país árabe y Tel Aviv, las comunicaciones entre ambos países han existido desde su creación y ambos han facilitado la solución de los conflictos en una variedad de temas, incluyendo el agua.

Ambos países han venido desarrollando un manejo y reparto conjunto de las aguas de los Ríos Yarmuk y Jordán desde la década de los años cincuenta, con base en el Plan Johnston, que concedía a Jordania 720 mm³, de los cuales 100 mm³ vendrían del alto Jordán o del Lago de Tiberiades.

El Tratado de Paz con Israel del 26 de octubre de 1994, puso término formal a cuatro décadas de estado de guerra, estableció la frontera entre ambos países de conformidad con la línea mantenida durante el mandato británico, define el reparto del agua de manera equitativa y formula un llamado a hacer esfuerzos conjuntos para prevenir su contaminación.

Concretamente, en el Artículo 6, párrafo 1, las Partes reconocen los derechos de ambas en las aguas del Jordán y Yarmuk, así como en las aguas de sedimentos del desierto del Araba; los párrafos 2 y 3 reconocen que los recursos de agua existentes no son suficientes para satisfacer las necesidades de ambas Partes, por lo que se hace necesaria la cooperación para desarrollar nuevos recursos y preservar los existentes, a fin de asegurar que el uso de los recursos acuíferos por una de las Partes no dañe los recursos de la otra; se reconoce la necesidad de que llegue más agua a la región, a través de proyectos de cooperación regional o internacional. El párrafo 4 establece la necesidad de minimizar el desperdicio del agua, prevenir la contaminación del recurso, la asistencia mutua para hacer frente a las sequías, cooperación en materia de transferencia de información, investigaciones y desarrollos conjuntos en materia de agua.

¹⁶ Amery Hussein A. y Wolf Aaron T., Water in the Middle East, a Geography of Peace, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 39. El 8 de marzo de 2005 se inauguró una planta de tratamiento de aguas residuales en Sulaibiya, Kuwait; se trata de la más grande en el mundo que usa la tecnología de osmosis; fue construida en 29 meses por el Grupo Kharafi y la compañía GE Ionics Inc de EUA; tuvo un costo de \$440 millones de dólares; será concesionada hasta 2032, cuando será entregada al gobierno kuwaití, que se ahorrará 11 mil millones de dólares (diferencia entre el costo de la desalinización y el precio del agua purificada que se compra); tiene una capacidad de tratamiento de 375,000 m³ de agua por día y podrá llegar a 600,000 m³. La primera gota de agua de la planta fue el 4 de noviembre de 2004 e inició su operación comercial el 1º de diciembre del mismo año

¹⁷ <http://www.cbot.com/cbot/pub/page/0%2C3181%2C1322%2C00.html>

Las disposiciones más importantes en materia de adjudicación de las aguas comunes quedan contenidas en el Anexo II del Tratado, en el que se definen los principios sobre la asignación del agua anual tanto del Yarmuk como del Jordán, así como el agua de sedimentos del desierto del Araba, de conformidad al siguiente cuadro:

Río	Estación.	Entrega anual a Israel en mm³	Entrega anual a Jordania, en mm³	Observaciones
Yarmuk	Invierno (16OCT-14MAY)	13 más 20¹⁸	El resto del flujo, gana 37 ya que Israel bombeaba 50¹⁹	
	Verano (15MAY-15OCT)	12	El resto del flujo, gana 8²⁰	
Jordán	Invierno (16OCT-14MAY)	3 más de agua almacenada, 10 de desalinizada en el bajo Jordán y 10 más del Araba²¹	30 en Degania, 20 almacenada en el bajo Jordán, al sur del Yarmuk, y 10 desalinizada de las aguas salinas del Jordán.	Depende de la capacidad de almacenamiento en el Tiberiades, de la construcción de presas y desalinizadoras.

El Anexo garantiza que los 14 pozos que mantiene Israel en el Araba, continuarán sirviendo a los colonos establecidos en los asentamientos israelíes, no obstante que el territorio se transfiere a la soberanía de Jordania. De los pozos se extraen 7mm³ de agua al año. Se permite a Israel extraer hasta 10 mm³ más de agua, pero no construir nuevos pozos.

Más allá de la cantidad y tiempos específicos en que se comparte el agua, el Tratado hace referencia a las medidas para incrementar las cantidades y mantener la calidad del agua en el futuro, ya que permite desviar aguas del Jordán hacia el Canal del Rey Abdullah, rehabilitar y desalinizar las aguas del bajo Jordán y construir pequeños depósitos de agua en el Jordán, para almacenar aguas de invierno; compromete a las partes a proteger de la contaminación las aguas de ambos ríos; establece un Comité Conjunto en materia de Agua, integrado por 3 miembros de cada Parte, que establecerá sus propias reglas de procedimiento, encaminadas a instrumentar las disposiciones del Anexo II del Tratado.

Sin embargo, el Tratado ignora y no hace referencia a los otras entidades del curso de agua, como son Siria, Líbano y los palestinos. En caso de que Siria,

¹⁸ Esta cantidad es compensada por 20 mm³ que Israel entrega a Jordania en el verano en Degania, corriente arriba del Jordán.

¹⁹ Se estima que en invierno Israel bombeaba 50 mm³ de agua del Yarmuk al Lago de Tiberiades

²⁰ Se estima que en verano Israel bombeaba 20 mm³ de agua del Yarmuk al Lago de Tiberiades

²¹ Esta cantidad se compensa con 10 mm³ que Israel entrega a Jordania en Degania.

donde nace el Yarmuk, decida usar más agua del Río, tanto Israel como Jordania no podrán observar las disposiciones contenidas en ese Tratado.

LÍBANO

Los datos básicos son²²:

Nombre oficial	República de Líbano.
Capital	Beirut.
Superficie	10,400 km ² .
Población	3,627,774 (estimada a julio de 2001. En 1950 era de cerca de 2 millones). 4,940,731 (estimada para 2050).
Idiomas	Árabe (oficial). Francés, Inglés, Armenio.
Alfabetismo	86.4% del total: 90.8% hombres y 82.2% mujeres (est. 1997).
Religiones	Musulmana 70%, incluye shia, sunni, druzas, ismailita, alawita y nusayri; cristianos 30%, incluyendo cristianos ortodoxos, católicos y protestantes. Un porcentaje insignificante de judíos
Expectativa de vida	Hombres 69.13 años; mujeres 74.03 años (est. 2001).
Gobierno	República.
Moneda	Libra libanesa, igual a 100 piastras.
PNB per cápita	5,000 dólares de EUA (est. 2000).
Industria	Actividades bancarias, industria de alimentos, joyas, cemento, telas y tejidos, productos químicos, productos de madera, muebles, refinación de petróleo, metalurgia liviana.
Agricultura y ganadería	Frutas cítricas, uvas, tomates, manzanas, verduras, papas, olivas, tabaco, ovejas y cabras.
Tierras de labrantío	18%.
Minerales y recursos	Piedra caliza, mineral de hierro, sal, con exceso de agua en una región de escasez, tierra de labrantío.

²² http://go.hrw.com/atlas/span_hm/lebanon.htm

Líbano es junto con Siria el país de la Cuenca que tiene menos problemas con el agua. Sin embargo, el Río Litani tiende a disminuir su caudal; sobre este Río Beirut tiene proyectos ambiciosos.

El promedio de lluvias anuales en las montañas es de 1250 mm, pero existe una falta de capacidad para almacenarla. Antes de la guerra (1975), el 100% de la población recibía agua potable. El Programa Nacional de Reconstrucción, iniciado en 1993 tiene como objetivo proporcionar a cada libanés 80 litros de agua al día. El costo original de la rehabilitación de la infraestructura y distribución del agua era de 250 mdd, suma que al revisarse se elevó a 900 mdd.

PALESTINA

Los datos básicos son:

Nombre oficial	Palestina desde el 17 de marzo de 1996, fecha en que la Autoridad Nacional Palestina comunicó que los Territorios Autónomos pasarían a llamarse Palestina.
Superficie	6,257 Km². Según la Resolución 181 del CSONU de 1947 debería ser de 11,203 km².
Capital Provisional	<i>Ramallah.</i>
Otras ciudades	Jenin, Tulkarem, Qalquilla, Nablus, Ramallah, Jericó, Belén y Hebrón.
División Política	Distrito del Norte (Cisjordania), y Distrito de Gaza (Corredor de Gaza). Además existen 29 municipalidades, 96 consejos comunales y 27 campamentos de refugiados.
Forma de Gobierno	Democracia Parlamentaria basada en el pluralismo político.
Presidente de la ANP	Abu Abbas, electo en enero de 2005.
Idioma Oficial	Árabe.
Población	2.9 millones de habitantes. El 46% del total de la población es menor de 15 años.
Densidad de población	400 hab/Km²

Tasa de Natalidad	6.24%
Religión	Musulmana sunnita, el 98.7% de la población.
Expectativa de vida	71.59 años: 70.31 para el hombre y 72.94 para la mujer.
Moneda	Dinar.

Marco Jurídico de los TAP.- Existe en vigor la Ley Básica Palestina, que regirá hasta que concluyan las negociaciones con Israel y se acuerde el estatuto final de los Territorios. La Ley establece los siguientes principios:

- El gobierno palestino es una democracia parlamentaria basada en un pluralismo político;
- La capital es Jerusalén, pero la ANP tiene el derecho de establecer en otra ciudad la capital provisional, hasta la conclusión de las negociaciones sobre el estatuto final de la Ciudad Santa;
- Jerusalén es el centro de las tres religiones monoteístas más importantes, por lo que la ANP creará las condiciones necesarias para la coexistencia y práctica de las tres;
- Igualdad de derechos de hombres y mujeres;
- Reconocimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.

Palestina está dividida en dos Distritos: del Norte (Cisjordania) y Gaza.

Distrito del Norte. Su extensión territorial es de 5,879 Kms², de los cuales el 36% es tierra cultivable, 32% son pastos, 27% bosque natural. Según el censo de 1996, la población de Cisjordania es de 1,571,575 personas. Sus principales centros urbanos son, de norte a sur: Jenin, Tulkarem, Qalkilla, Nablus, Ramallah, Jericó, Belén y Hebrón.

Hasta el término de la guerra árabe-israelí de 1948, Cisjordania formó parte del mandato británico de Palestina; el Acuerdo de Armisticio de 1949 dispuso que pasara a formar parte del Reino Hachemita de Jordania. Permaneció formalmente bajo soberanía Jordana hasta el 31 de julio de 1988, cuando el Rey Hussein renunció a su control legal y administrativo, a pesar de la ocupación militar israelí en 1967.

Bajo la ocupación israelí, Cisjordania fue administrada por un gobierno militar denominado Administración Civil, el cual dividió el territorio en siete subdistritos. Esta administración no extendió su jurisdicción a los asentamientos israelíes que han estado sometidos directamente al sistema legal y administrativo israelí.

Para 1992, aproximadamente el 67% del territorio de Cisjordania estaba bajo control directo de Israel, ya sea mediante asentamientos, anexión territorial o

áreas militares cerradas. Los palestinos únicamente mantenían el control sobre cerca del 5% del área total.

Únicamente el 30% de las aguas de Cisjordania son de superficie, por lo que el agua de pozo ha sido siempre importante para la economía de la zona. Desde la ocupación por Israel, los palestinos requieren de un permiso de las fuerzas militares de ocupación para perforar pozos; estos permisos se otorgan raramente, lo cual ocasiona una serie de dificultades. Sin embargo, la potencia ocupante perfora pozos para uso de los colonos, incrementando la inequidad en el reparto del líquido. Los palestinos enfrentan problemas crónicos en el acceso al agua, tanto para agricultura como para uso doméstico. Durante el verano, algunas áreas carecen de agua por meses.

En Cisjordania se generan entre 580 y 735 mm³ de agua a través del acuífero de la montaña, de los cuales los palestinos de Cisjordania únicamente utilizan de 115 a 123 mm³. Toda vez que la principal actividad económica de la población palestina asentada en Cisjordania es la agricultura, el agua para irrigación es una prioridad, lo cual tiene fuertes implicaciones políticas.

Los palestinos estiman que a fin de asegurar la paz, Israel debe regresar la tierra ocupada y el agua. Sin embargo, Israel se muestra dispuesto a retener la tierra con acceso a ríos o aguas del subsuelo. Nabil Sha'ath, Ministro de Planificación y Cooperación Internacional de la ANP ha señalado que Israel debe de reconsiderar sus prácticas agrícolas, eliminar los cítricos, el algodón y el arroz, por su alto consumo de agua.

El consumo *per capita* de agua es el más bajo de la zona; en 1990 fue de 129 m³ al año, comparado con los 255 m³ de Jordania y 376 m³ de Israel. Las proyecciones estiman que el consumo se duplicará para fines de la primera década del siglo XXI, como consecuencia del incremento de la población, la elevación del nivel de vida y la ampliación de las zonas agrícolas. El problema reside en que la mayor parte de la demanda de agua de Palestina es cubierta mediante agua del subsuelo

La economía de esta zona depende de Israel, que es el mercado más grande para los bienes y servicios que produce y el más importante empleador de mano de obra palestina, 160.000²³. Como consecuencia de lo constantes ataques terroristas en Israel, el gobierno de ese país aplica constantemente una política de cierre de los Territorios, que impide el ingreso de aproximadamente 80,000 trabajadores cisjordanos.

Distrito de Gaza o Qita Ghazzah²⁴.- Se extiende a lo largo de 40 kms de la costa del Mar Mediterráneo, en la frontera con Egipto; comprende una longitud de 45 Kms y una anchura de 8 Kms., en su punto más amplio; tiene una extensión de

²³ Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del trabajo, 85ª. Reunión, 1997, Ginebra, Suiza, p. 30.

²⁴ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gz.html#People>

378 Kms². Al término de la Primera Guerra Mundial, Gaza pasó a ser parte del mandato británico de Palestina; como consecuencia del acuerdo de armisticio de 1949, cuando se puso fin a la primera guerra árabe-israelí, fue transferida a Egipto y permaneció bajo administración de ese país hasta junio de 1967, cuando fue invadida y ocupada por Israel.

Hasta antes de su autonomía, el manejo administrativo del corredor estuvo a cargo de una comandancia militar Israelí. Para 1993 se estimaba que cerca del 50% del territorio estaba bajo control israelí, ya fuese mediante los asentamientos o áreas militares cerradas.

De conformidad con el Acuerdo para la Instrumentación de la autonomía para Gaza y Jericó de mayo de 1994, el 17 de ese mes la Autoridad Nacional Palestina asumió el control del Corredor.

Gaza es una de las áreas más densamente pobladas del mundo, cuenta con una población de 1,324,991 personas y su crecimiento anual es del 3.8%. El 60% de la población es de refugiados, que residen en 8 campos. Asimismo, existen alrededor de 30 asentamientos israelíes, con una población cercana a las 5,000 personas. Por su cercanía con la industria israelí, gran población y mano de obra barata, el Corredor ha proporcionado, por varios años trabajadores a Israel. La ciudad de Gaza es el centro urbano palestino más importante después de Jerusalén Oriental.

Dicho territorio se caracteriza por carecer de agua de superficie; el promedio anual de lluvia es de 300 mm y la tierra irrigada es de 120 kms². El incremento de la salinidad del agua subterránea afecta considerablemente la irrigación de las plantaciones de cítricos, de los que depende en gran medida la economía local. En el centro de Gaza la salinidad es tres veces más alta que la recomendada por la Organización Mundial de la Salud. La industria de la pesca, una de las más florecientes de Gaza, ha sido severamente dañada por el control militar israelí sobre el área en la cual pescan los botes palestinos.

Desde el inicio de la primera Intifada, en 1988, la economía palestina declinó entre un 30% y 40%. Durante la guerra del Golfo se pudo apreciar una considerable caída en la producción de la incipiente industria, así como en las remesas de los trabajadores expatriados y en los montos de la ayuda internacional. Estos dos últimos ingresos contribuyen con cerca del 50% del PNB, que se estima en 768 millones de dólares, en 2003. Para mediados de 1993, el sector formal de la economía había desaparecido, ocasionándose un rápido crecimiento de las actividades informales.

En la Declaración de Principios sobre Fórmulas Transitorias de Autonomía para Gaza y Jericó, firmada entre Israel y los palestinos el 13 de septiembre de 1993 (Acuerdos de Oslo, u Oslo I), se crea la Autoridad Palestina Administradora del Agua, y en el Anexo III, Protocolo de Cooperación en Programas Económicos y de Desarrollo, se menciona el establecimiento de un Comité de Cooperación

Económica cuyas responsabilidades serán, entre otras, la cooperación en materia de agua, incluidos programas de desarrollo del agua elaborados por expertos de ambas Partes; elaborar propuestas sobre estudios y planes sobre los derechos del agua de cada Parte, y la utilización equitativa del agua que se comparte durante y más allá del período interino. La Declaración reconoce los derechos palestinos sobre el agua, sin embargo no está claro los recursos que controlara en el período interino.

El Artículo 40 del Acuerdo Interino sobre Cisjordania y Gaza (Oslo II), se refiere al agua y residuales de agua. El líquido es mencionado en el contexto de la jurisdicción territorial de la Autoridad Nacional Palestina que incluye la tierra, el subsuelo y las aguas territoriales.

Israel reconoce los derechos palestinos sobre el agua de Cisjordania, en una cantidad a ser determinada en las negociaciones finales sobre el estatuto de Palestina y se establece un Comité Conjunto sobre el Agua para cooperar en el manejo del agua de Cisjordania, desarrollar nuevos abastecimientos y supervisar a las patrullas conjuntas que investigan la explotación ilegal de agua.

El Acuerdo no hace referencia a un uso equitativo del líquido, pero establece los siguientes principios para el manejo del agua:

- Obligación de prevenir el deterioro de la calidad del agua;
- Ajustar la utilización del recurso a la variabilidad de las condiciones climáticas e hidrológicas;
- Evitar cualquier acción que dañe el recurso del agua;
- Mantener las cantidades de consumo existentes;
- Asegurar el uso sustentable del agua en el futuro, tanto en calidad como cantidad;
- Re-usar o disponer adecuadamente del agua tratada.

Ambas Partes acuerdan que las necesidades futuras de los palestinos en Cisjordania podrán ser de entre 70 y 80 mm³ de agua al año. Esta cantidad se dividiría de la siguiente manera:

- A fin de atender las necesidades inmediatas de agua de los palestinos, se pondría a su disposición 28.6 mm³ al año, durante el período interino. De esta cantidad, Israel se compromete a entregar como nueva agua 4.5 mm³ de agua para Hebrón, Belén, Ramallah, Salfit, Nablus y Jenin y 5 mm³ para Gaza. Continuará la entrega palestina de 2.1 mm³ a Nablus y 17 mm³ del acuífero del oriente a Hebrón, Belén y Ramallah.
- El resto, 41.4 – 51.4 mm³ sería desarrollado por los palestinos del acuífero del oriente a largo plazo.

Se establece un Comité Conjunto para coordinar el manejo del agua, proteger los sistemas, intercambiar información y resolver eventuales controversias; el

Comité estará integrado por igual número de representantes de cada Parte y todas sus decisiones serán tomadas por consenso. Además, se establece de inmediato un Equipo Conjunto de Supervisión e Instrumentación de lo acordado²⁵ y se plantea la posibilidad de comprar agua de manera recíproca a su costo real, la cooperación y el intercambio de información.

Respecto a Gaza, los palestinos asumirían la responsabilidad de todas las instalaciones de agua, excepto aquellas que sirven a los asentamientos y a las instalaciones militares.

Es un hecho que Gaza se encuentra en crisis de agua desde hace mucho tiempo y en Jericó se excluyen del acuerdo tres de los cuatro manantiales que existen en el área. La mayor parte de agua que se proporciona a Jericó es de mala calidad y altamente salina.

La cooperación entre Israel y los palestinos se ha concretado a través de patrullajes conjuntos, sobre todo en Cisjordania, donde se vigila el bombeo ilícito.

Lo importante del acuerdo radica en que reconoce al agua un carácter de bien público, Israel reconoce los derechos palestinos sobre los acuíferos de Cisjordania y acepta compartirlos.

Es indispensable adoptar nuevas medidas a fin de fortalecer la confianza y compartir responsabilidades en el manejo de los recursos comunes de agua.

La Declaración de Principios en materia de cooperación acuífera y nuevos y adicionales recursos de agua, firmada entre Israel, Jordania y los palestinos en 1996, no establece el destino de los recursos acuíferos, pero sí hace referencia al desarrollo de nuevos recursos de agua. En el ámbito institucional, se hace un llamado a una total coordinación entre las instituciones de manejo del agua, a la eventual importación de agua, desalinización, siembra de nubes, etc. El documento refleja claramente un compromiso de cooperación en el manejo de recursos comunes.

SIRIA

Los datos básicos son²⁶:

Nombre oficial	República Árabe de Siria.
Capital	Damasco.
Superficie	185,180 km².
Población	16,728,808 (estimada a julio de 2001. En 1950 la población

²⁵ Este Equipo descubrió 12 pozos de agua ilegales en el área de Jenin.

²⁶ http://go.hrw.com/atlas/span_h.htm/syria.htm

	era de cerca de 4 millones). Además, residen cerca de 38,200 personas en las Alturas del Golán, ocupadas por Israel, de las cuales 18,200 son árabes (16,500 druzos y 1,700 alawitas) y cerca de 20,000 colonos israelíes. 34,437,235 (estimada a 2050).
Idiomas	Árabe (oficial). También se habla el curdo, armenio, arameo, circasés, francés e inglés.
Alfabetismo	70.8% del total: 85.7% hombres y 55.8% mujeres (est. 1997).
Religiones	Musulmana sunni, También existen alhajitas, druzos y otras sectas musulmanas; cristianos, y pequeños grupos de judíos en Damasco, Al Oamishli y Alepo.
Expectativa de vida	Hombres 67.63 años; mujeres 69.98 años (est. 2001).
Gobierno	República.
Moneda	Libra siria, igual a 100 piastras.
PNB per cápita	3,100 dólares de EUA (est. 2000).
Industria	Petróleo, telas y tejidos, industrias de alimentos y bebidas, tabaco, minería de fosfatos.
Agricultura y ganadería	Trigo, cebada, algodón, lentejas, garbanzos, olivas, remolachas azucareras, carne de res, ovejas, avicultura (huevos), leche.
Tierras de labrantío	28%.
Minerales y recursos	Petróleo, fosfatos, mineral de cromo y manganeso, asfalto, mineral de hierro, sal, mármol, yeso, hidroelectricidad.

La frontera entre Israel y Siria ha corrido por diferentes partes: los límites entre los mandatos británico y francés de 1923, por los que el Río Jordán se ubicaba en territorio del mandato palestino; la línea de armisticio de 1949, cuando el ejército sirio ocupó varios kilómetros cuadrados de territorio palestino, lo que ocasionó que la frontera corriera por el alto Río Jordán. La línea desmilitarizada comprendió el territorio palestino conquistado por Siria y otro territorio táctico al oriente del Lago de Tiberiades.

La línea de cese al fuego de 1967 y 1974, incluye tres pequeñas áreas ocupadas por Israel, ubicadas en la zona desmilitarizada entre 1949 y 1967, y que son Givat Banias, que es la colina que domina los manantiales de Banias; el área del Puente de las Hijas de Jacob, y la ciudad de El Hama/ Hammat Gader, en total 65 kms². Las tres áreas fueron incluidas en la Palestina británica, por su acceso a los ríos Jordán y Yarmuk, pero ocupadas por Siria en 1948.

De 1949 a 1967, el alto curso del Jordán sirvió de frontera de facto entre Israel y Siria, a pesar de que el Río caía por entero dentro del mandato británico de Palestina. El Plan Johnston de 1955 incorporó las recomendaciones del Comité Técnico de la Liga Árabe, por lo que dispuso la asignación a Siria de 20 mm³ del Banias para irrigación y 22 mm³ del alto Jordán para irrigar las tierras cercanas al Lago de Tiberiades. Del Yarmuk, el Plan concedía a Siria 90 mm³.

En junio de 1967 Israel ocupó alrededor de 1,250 kms² de territorio sirio en las Alturas del Golán, incluidos los manantiales de Banias que consisten en una plataforma estratégica desde la que se domina el Valle del Jordán y se localiza a escasos 50 kms al occidente de la capital siria, Damasco.

En octubre de 1973 Siria intentó, sin éxito, retomar el territorio; con la mediación de EUA fue alcanzado el acuerdo del 31 de mayo de 1974 por el cual se reduce en 100 kms² el área ocupada.

En el territorio ocupado por cerca de 20,000 colonos, Israel ha construido para sus asentamientos pequeños depósitos para recoger las aguas de superficie, que de otra forma se irían al Lago de Tiberiades o al Río Yarmuk. Se estima que estos depósitos recogen entre 40 y 50 mm³ de agua al año. Además, existen cerca de 100 manantiales en el Golán, de cuyas aguas se sirven los colonos israelíes.

En las negociaciones de paz iniciadas en Madrid en 2001 no se ha tratado el acceso a los recursos acuíferos, pero sin duda el territorio ocupado, las Alturas del Golán, es considerado desde el punto de vista estratégico militar, tanto territorial como hídrico. El principal tema ha sido el de la seguridad militar, que facilite el retiro de las tropas israelíes, el agua es un reto por sí misma.

Únicamente se ha logrado el entendimiento de que el Golán, así como un corredor de territorio israelí, en el occidente, y sirio, en el oriente, debe ser desmilitarizado o ser zona de fuerza limitada. En las conversaciones de paz, Siria demanda la salida total israelí del territorio ocupado durante la guerra de junio de 1967; más aún sostiene que la retirada debe ser hasta la línea del 4 de junio de ese año, lo que implica la salida de las tropas israelíes de la zona desmilitarizada. Por su parte, Israel ha manifestado que no está dispuesto a aceptar la salida total, ya sea a la frontera internacional de 1923 o la línea del 4 de junio de 1967.

En el Golán, la población siria es de 18,200 personas, residentes en 5 pequeñas villas que colindan con la frontera sirio-libanesa. Una cuarta parte de todo el

Golán y la mitad de las Alturas, unas 315,000 dunas²⁷, son tierra controlada por los colonos.

Entre los puntos principales en las negociaciones de paz en materia de agua, seguramente estarán el Jordán, los manantiales de Banias y los depósitos de agua construidos por Israel. Tel Aviv insistirá en la necesidad de que se le asegure que el Río siga fluyendo a territorio israelí, que no se expandan los depósitos de agua construidos y que se mantenga la protección del medio ambiente, a fin de no contaminar el agua a ser compartida.

Un régimen de seguridad mutuamente aceptable, en el que el agua no será un obstáculo insalvable, será fundamental para llegar a un acuerdo de paz entre Israel y Siria. Tendrá que haber compromisos en materia de:

- Protección por parte de Siria de las aguas que llegan al Lago Tiberiades y al Río Yarmuk,
- Concesión de derechos de acceso de Siria al alto Jordán y al Lago de Tiberiades y
- Entrega de agua del Jordán a Siria.

Habría que tener presente que la cabeza de agua del Río Jordán se ubica en la parte del Golán, que actualmente se encuentra en manos de Israel.

II. RÍOS, LAGOS, FUENTES DE AGUA, CANALES Y PROYECTOS.

Ríos:

En su estado natural el río es la arteria que proporciona vida por sí misma a una región; como la sangre del sistema circulatorio, limpia de basura y lava la región por donde pasa, y cuenta con sus propios vasos reguladores. Sin embargo, la mano del hombre puede alterar o destruir este sistema.

Un río no puede ser considerado de manera lineal, verse únicamente por su flujo de agua, por sus manantiales o lagos que lo alimentan, sino que hay que tomar en consideración, de manera integral, el sistema multidimensional por donde corre, los otros flujos de agua, como el agua subterránea o atmosférica, por lo que no puede ser controlado o apropiado de manera total. Cortar un río en secciones es tanto como destruirlo, sería como cortar una arteria o una vena, todos sufrirían, no solo el río.

²⁷ Una duna es igual a 1,000 m², por lo que 315,000 dunas son iguales a 315 km².

Como un recurso movable no puede ser objeto de leyes que gobiernan recursos inamovibles. El volumen de agua que transporta un río no es permanente y depende de las condiciones climáticas y estacionales, que son impredecibles.

Los principales ríos de la Cuenca del Jordán, por orden alfabético, son:

Banias.- Los manantiales de Banias se ubican en la base de las escarpadas colinas al noroccidente del Golán. Mediante el acuerdo anglo-francés de 1920, los manantiales fueron asignados originalmente al mandato palestino; las fronteras establecidas en 1923 entre los mandatos francés y británico dejaron cerca de dos kilómetros de los manantiales en territorio sirio, donde se origina el río. El Río Banias es el más pequeño de los tres principales afluentes del alto Jordán, junto con el Dan y el Hasbani. El volumen promedio anual de agua que proporciona Banias al Jordán es de 125 mm^3 , ó sea entre 19 y 10% de las aguas del alto Jordán que llegan al Lago de Tiberiades, pero está sujeto a grandes irregularidades. Siria utiliza cerca de 20 mm^3 del flujo de agua para irrigación. La salinidad del Río es de 20 partes por millón (ppm). Toda vez que Israel mantiene ocupadas las Alturas del Golán desde 1967, ello le permite el control sobre este río.

Dan.- Se origina en Siria y cruza por territorio israelí para descargar sus aguas en el alto Jordán. Junto con el Banias y el Hasbani, constituye uno, el mayor, de los tres afluentes más importantes del Jordán. Fue y es parte de territorio israelí.

El flujo aproximado anual de agua en este río es de 250 mm^3 , entre el 40 y el 20% de las aguas del Jordán, y su salinidad es de 20 ppm.

Hasbani o Nahal Senir en Israel.- Nace en Líbano y descarga sus aguas en la parte superior del Río Jordán, lo que lo convierte en uno de los tres afluentes principales del Jordán, junto con el Banias y el Dan.

En su corto recorrido, este río recibe las aguas de los manantiales de Ghajar o Wazzini, que se ubican ligeramente al norte (3 kilómetros) de la frontera con Israel, en territorio libanés, los cuales contribuyen con 20 o 25 mm^3 de agua al año al flujo del Hasbani.

El flujo aproximado de agua al año en este río es de entre 125 y 138 mm^3 ; está sujeto a fuertes variaciones estacionales y anuales, y su salinidad es de 20 ppm.

La invasión israelí de Líbano, en 1982, incluyó la ocupación de este río.

Jordán o Nahr al-Urdunn.- *Es el más pequeño flujo de agua en el Medio Oriente que es compartido por más de dos países. Su extensión es de 320 kms y junto con todos sus ríos tributarios, drena una cuenca de $18,300 \text{ kms}^2$. El promedio anual de agua que fluye por el río es de entre 1,200 y $1,850 \text{ mm}^3$. Además, este flujo de agua está sujeto a una gran fluctuación estacional y anual. En febrero, el río puede llevar 40% de su flujo anual y en el verano y otoño, cuando el agua es más*

necesaria, solo lleva del 3 al 4% de su descarga anual. En años de sequía, el flujo llega a reducirse hasta en un 40%.²⁸

Se divide en dos: al alto y el bajo Jordán, el primero se origina con las aguas de los Ríos Banias, Dan y Hasbani y recorre 75 kms para llegar al Lago Hulleh, y tras cruzarlo desemboca sus aguas en el Lago de Tiberiades, 25 kms abajo. El flujo de esta parte del Río es de entre 660 y 1300 mm³ al año, mismo que es vertido al Lago de Tiberiades. Las aguas del alto Jordán son compartidas por Israel, Líbano y Siria. La calidad de agua del alto Jordán es muy buena, no así la del bajo Jordán que es muy salina y cuando llega al Mar Muerto sus aguas no pueden ser utilizadas por su alto contenido de sales.

Actualmente Israel controla la parte alta del Jordán y es muy posible que continúe haciéndolo hasta tanto no se garantice la seguridad acuífera del Lago de Tiberiades, de donde se surte de agua dulce.

El bajo Jordán, que se inicia a la salida del Lago de Tiberiades, en el sur, y recorre cerca de 220 kilómetros, hasta llegar al Mar Muerto, tiene como su principal tributario el Río Yarmuk; esta parte del Jordán es compartida por Israel, Jordania, Palestina y Siria.

El bajo Jordán tiene un flujo natural anual de 540 mm³; sin embargo su descarga anual en el Mar Muerto, cuando llega, se estima entre 250 y 300 mm³, debido a la evaporación y evapotranspiración. El agua en esta parte del Río está compuesta básicamente por los residuales de los riegos de Israel y flujos de manantiales de aguas salinas, por lo que su calidad es muy baja. La salinidad en esta parte es de 2000 ppm.

Litani.- Se ubica totalmente en Líbano, por lo que es un río libanés; cuenta con un flujo natural anual de alrededor de 700 mm³ de agua. Sin embargo, la presa de Qir'awn en el Valle del Beka'a, construida río arriba, así como desviaciones de agua para irrigar y generar energía, cuyos trabajos fueron terminados a mediados de la década de los sesenta, redujo el flujo de agua de este río a únicamente 300 ó 400 mm³. La salinidad del Río es de 20 ppm.

En su parte alta, el río corre paralelo al Hasbani y a la frontera con Israel; históricamente ha presentado la posibilidad de ser desviado para que forme parte del sistema del Jordán, pero su poco afluente, como consecuencia de los trabajos realizados, no lo hace económicamente redituable, además de la permanente negativa de Líbano de compartir las aguas de su río.

²⁸ La cantidad de agua que fluye por el alto Jordán es menos de 2% de las aguas que transporta el Nilo, 5% del Eúfrates y ligeramente más del 3% del Tigres, ver Dolatyar Mostafa y Gray Tim S. "Water Politics in the Middle East, A context for Conflict or Co-operation?", 2000, MacMillan Press Ltd, Londres, Reino Unido. P. 85 y siguientes.

La idea de que Israel desvía agua del Litani hasta su territorio, surgida en 1984, dos años después de la ocupación israelí, no tiene fundamento ni evidencia y se basa en información imprecisa. No se ha comprobado que Israel este desviando agua del Litani hacia su territorio. Existen dos tubos de agua de tres pulgadas cada uno, que cruzan la frontera israelí – libanesa, desde los manantiales de Wazzani en territorio libanés hasta la ciudad de Ghajar en Israel. A su vez, un tubo de 10 pulgadas va de Israel a la población libanesa de R´meish²⁹.

Es posible desviar aguas del Litani hacia el Jordán mediante el fenómeno de la gravedad, tal como lo sugirió Israel en la década de los cincuenta, pero no se considera que el agua haya sido desviada, lo que tendría implicaciones jurídicas y políticas, además de la internacionalización de un río que corre a través de un solo Estado.

El interés israelí en las aguas del Litani es posible que continúe existiendo, ante la ausencia de un desarrollo sostenido en el sur de Líbano, que permitiría la utilización de las aguas.

Yarmuk.- Es el más importante tributario del bajo Jordán, al que se une 10 kms abajo del lago de Tiberiades; transporta entre 400 a 500 mm³ de agua al año, con una salinidad de 100 ppm; se origina en Siria y corre por su territorio antes de llegar a Jordania e Israel.

El Río Yarmuk es el más largo tributario del bajo Jordán; su flujo representó cerca de 400 mm³ al año a mediados de la década de los noventa, de los cuales entre 160 y 170 mm³ fueron para Siria, 100 a 110 mm³ para Jordania y 100 mm³ para Israel³⁰.

El consumo actual de agua de este Río por parte de Siria es entre 190 a 200 mm³ al año, en tanto que Jordania utiliza entre 120 y 130 mm³ para el Canal Ghor del Este, que corre paralelo al oriente del Río Jordán e Israel obtiene entre 70 y 100 mm³ cada año.

Un acuerdo para compartir las aguas del Yarmuk fue firmado entre Siria y Jordania en 1953; en este documento se acuerda construir la Presa Unidad, Al – Wahda o Presa Maqarin, y compartir el agua en una proporción de 1 a 3 entre Siria y Jordania, respectivamente. Se consideró que la presa podría almacenar 350 mm³ al año, sin embargo, para 1987 únicamente almacenaba de 180 a 200 mm³.

²⁹ En su oportunidad, 1994, el Secretario General de la ONU, Butros Butros-Ghali, rechazó información difundida por la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia Occidental de la ONU (ESCWA), sobre el desvío de agua del Litani hacia Israel, señalando que las Fuerzas Interinas de Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL) había investigado el reclamo libanés y no habían estado en posibilidad de sustentarlo; ver Amery Hussein A. "A popular theory of Water Diversión from Lebanon, toward publica participation for peace, p. 136, en AmeryHussein A. y Wolf Aaron T. Water in the Middle East, a Geography of Peace; The University of Texas Press Austin, First Edition, 2000.

³⁰ Amery Hussein A. y Wolf Aaron T., Water in the Middle East, a Geography of Peace, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 23

Damasco ha construido una serie de presas río arriba, utilizando la mitad de las aguas del Río, lo que ha disminuido tanto la importancia económica de la presa, como el flujo río abajo afectando la llegada de agua a Israel y Jordania.

Toda vez que Israel mantiene ocupadas las Alturas del Golán, lo convierte en un país ribereño del Yarmuk, por lo que reclama derechos de agua de ese Río.

Zarqa.- *Es el tercer río más largo en la región en término de descarga anual; es el sistema más urbanizado, ya que sus aguas son utilizadas para cubrir las necesidades de abastecimiento municipal, de dos terceras partes de la población y de cuatro quintas partes de la industria del país. También irriga de las tierras al este del Jordán, por lo que su potencial de contaminación es muy alto.*

El área del Zarqa es de 4,025 kms²; la precipitación que recoge se estima en 273 mm y el flujo natural medio al año hasta 1977 fue de 63.3 mm³, cifra que fue alterada por la construcción de la presa Rey Talal, que controla al Río. La Presa fue terminada en 1970 para una capacidad de almacenamiento de 55 mm³ y que fue ampliada a 86 mm³ en 1987. El Río se comunica con el Canal Rey Abdullah e irriga 8,400 hectáreas.

El flujo del Zarqa es medido arriba de la presa Rey Talal, en el puente Nuevo Jerash, donde drena un área de 3,100 km²; el Río lleva mensualmente de 2 a 3 mm³ durante el verano y de 5 a 8 mm³ en el invierno. El flujo máximo ocurre en noviembre cuando en un día puede llevar hasta 2.5 mm³.

Este Río recibe a su vez cerca de 40 mm³ de agua del Río Azraq y tiene dos afluentes principales el Zarqa - Amman que drena las lluvias de las áreas altas del este del Jordán, y el Wadi Dhuliel que drena las áreas más áridas del país.

La extracción de agua de los acuíferos en el alto Zarqa – Aman, ha reducido el flujo natural del Río y las descargas de agua tratada de uso doméstico e industrial han modificado las características del líquido.

Los altos niveles de concentración de material sólido disuelto, hacen que la calidad del agua del Río sea muy mala: durante el verano la calidad disminuye como consecuencia de la poca agua que fluye. Con las lluvias de invierno la calidad mejora, ya que las corrientes de agua diluyen los minerales

Lagos:

Hulleh.- Se localiza unos 25 kilómetros al norte del Mar de Galilea, en territorio israelí; su descarga de agua al Río Jordán es de 180 mm³ al año; los pantanos que lo rodeaban fueron desecados en los primeros años de existencia del Estado de Israel, como forma de combatir la malaria, poder establecer asentamientos y utilizar la tierra para fines agrícolas. Sin embargo, los nutrientes, sedimentos y

pesticidas utilizados en la agricultura fueron vertidos al caudal del Jordán que llega al Tiberiades, lago que se vio seriamente afectado.

Tiberiades.- Es el único depósito de agua dulce en la cuenca del Jordán; también se le llama Mar de Galilea o Lago del Kineret; en árabe se le llama Buhayrat Tabariya; se ubica al sur occidente de la frontera sirio - israelí, donde descarga sus aguas el Río Jordán. De 1948 a 1967 Siria tuvo acceso a la costa noreste del Lago. Se encuentra 209 metros abajo el nivel del mar; tiene una superficie de 166 km²; su máxima profundidad, en el noreste, es de 48 metros, y mide 21 kms de norte a sur y 11 kms. de este a oeste; tiene la apariencia de una pera.

El lago se alimenta principalmente del Río Jordán y de cursos de agua estacionales que bajan de las cordilleras de Galilea; en las riveras existen depósitos de minerales, lo cual aunado a la evaporación, hace que el agua del mar sea relativamente salada.

El acuerdo de mandatos entre Londres y París de 1923 incluyó el Lago en el mandato británico palestino; la frontera corría 10 metros al oriente de la parte más alta de la costa del Lago. Mediante el acuerdo franco-inglés de Relaciones de Buena Vecindad de 1926, se permitió el acceso al lago de los pescadores sirios. Con este antecedente, posiblemente Siria busque la internacionalización del Lago o el acceso libre de sus pescadores.

Israel obtiene cerca del 30% del agua que necesita del mar de Galilea que se alimenta de los ríos que escurren de las Alturas del Golán. De regresarse este territorio a Siria, pondría a este país en las costas del Mar de Galilea.

El Mar de Galilea está en peligro, no llega la suficiente agua para mantenerlo en el nivel y el constante bombeo puede acarrear la salinización del agua. Paul Welsh, corresponsal de la BBC en Israel ha señalado que las aguas del Mar de Galilea son una fuente de tensión entre los países y no porque sean sagradas, sino por su escasez en la región. Según Yitzhak Gal de la autoridad del Lago, entrevistado por Welsh, en los últimos años ha venido cayendo el nivel de almacenamiento de las aguas; en el verano, cuando la demanda de agua se incrementa, el nivel baja a una línea muy peligrosa, ya que se considera que las aguas salinas pueden dañar tanto el depósito del lago como la ecología³¹.

Fuentes de agua. Acuíferos.

De la Costa.- En la parte occidental de la cordillera montañosa que recorre Cisjordania de norte a sur se ubica el acuífero de la costa, donde se ubican importantes comunidades agrícolas (kibutz). Debido a una sobre explotación del agua, el acuífero fue penetrado por agua de mar, lo cual fue superado en la década de los sesenta del siglo pasado, cuando se puso en operación el Canal

³¹ Transmisión efectuada el Viernes 2 de junio de 2000, alas 10:41 TMG, 11:41 del Reino Unido, bajo el rubro de "Water conflict in Middle East".

Nacional de Agua, que sale al norte del Mar de Galilea y se dirige al sur occidente para recorrer la costa del país, hasta Gaza.

De la Montaña.- Corre a través de la cordillera montañosa que va de norte a sur entre el Río Jordán y el Mar Mediterráneo; la recarga anual total del acuífero es de 679 mm³. Se divide en tres subsistemas o derrames mayores:

- **El del nordeste, se ubica cerca de Nablus y Jenin y drena en los acuíferos de Eocene y Cenomanian – Turonian, en la parte norte de Cisjordania, y genera entre 130 y 150 mm³ al año;**
- **El del occidente, que se recarga de las montañas de Cisjordania, corre hacia la costa y se derrama casi completamente en las fronteras con Israel; genera entre 300 y 335 mm³ al año, y**
- **El del este, comprende el resto de los acuíferos y los manantiales, que representan el 90% de los manantiales del área; genera entre 150 y 250 mm³ de agua al año y se dirige hacia Jordania³².**

Un total de 118 mm³ de agua son consumidos por los palestinos de Cisjordania y 483 mm³ por Israel: 40 mm³ del acuífero del este, 103 mm³ del acuífero del noreste y 340 mm³ del acuífero del occidente.

Gaza.- El acuífero del Corredor de Gaza, parte del Acuífero de la Costa, ha sido constantemente sobre explotado, como consecuencia de las demandas de una creciente población, la mayoría refugiados. Al extraer mas agua que el índice permitido de recarga, ocasiona filtraciones salinas en las aguas de sedimento, lo que las vuelve no potables.

Tiene una recarga anual de 60 mm³ de agua al año, su sobre explotación es de entre 30 y 50 mm³, ya que se extraen anualmente, mediante bombeo, entre 90 y 110 mm³.

Israel extrae de este acuífero de 3 a 4 mm³ de agua al año y consume de 2 a 3 mm³ más procedentes del Canal Nacional de Agua (Mekorot).

Alturas del Golán.- Comprenden 740 kms², con una altitud que va de los 1,000 a los 1,300 metros; su parte más ancha es de 24 kms² y su parte más occidental se ubica a 97 kilómetros de las ciudades israelíes de Haifa y Acre.

Fueron ocupadas por Israel en junio 1967 y en ellas ha construido una amplia red de riego. El 14 de diciembre de 1981 la Kneset decidió extender la ley y

³² Se estima que el acuífero del occidente puede llegar a tener 350 mm³ de agua al año: 310 de agua dulce y 40 mm³ de agua salobre; el del norte 131 mm³: 61 mm³ de agua dulce y 70 mm³ de agua salobre, y el del oriente 151 mm³: 81 de agua dulce y 79 de salobre. Ver Amery Hussein A. y Wolf Aaron T., Water in the Middle East, a Geography of Peace, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 35 y siguientes.

administración civiles a la región, reemplazando a la autoridad militar, lo que de hecho incorpora las Alturas a territorio israelí.

Las aguas en el Golán, tanto de los manantiales como de las construcciones israelíes que se estima reciben de 40 a 50 mm³ de agua al año, sirven a las necesidades de los colonos.

Canales:

Canal Nacional de Agua de Israel.- Fue construido entre 1953 y 1964; transporta anualmente entre 450 y 500 mm³ de agua del Mar de Galilea al sur de Israel, hasta el desierto del Negev; su longitud es de 432 kilómetros. La salinidad del agua transportada es de 240 ppm.

Canal Ghor del Este o Canal Rey Abdullah.- Construido por Jordania entre 1964 y 1967 al este del Río Jordán; tiene una extensión de 110.5 kms.; se nutre de las aguas del Yarmuk y del Río Zarga y otros riachuelos. Transporta alrededor de 200 mm³ de agua, que tienen una salinidad de 100 ppm.

Proyectos contemplados:

Canal Mar Mediterráneo – Mar Muerto.- Es un proyecto que además de transportar agua del Mediterráneo al Mar Muerto, generaría electricidad mediante la caída de agua (de 0 a 410 metros por abajo del nivel del mar); tendría una capacidad de transportación de 800 mm³ de agua al año.

Mar Rojo – Mar Muerto. Apoyado por el Banco Mundial en 1994.

Los proyectos de conducción de agua de los Mares Mediterráneo o Rojo al Mar Muerto son factibles desde el punto de vista técnico y económico. Sin embargo, la vulnerabilidad del medio ambiente, como consecuencia de su actividad sísmica, su clima árido y los recursos fósiles de agua del subsuelo, que se podrían ver afectados, hace predecir que su realización sea poco probable. Otro obstáculo sería su alto costo, ya que el canal del Mar Rojo al Mar Muerto se estima que sería de 5 mil millones de dólares.

Estos grandes proyectos han tenido como fin proporcionar agua, sin poner mayor atención en la calidad del líquido. Más importante sería analizar la forma en que se podría utilizar apropiadamente el agua existente, ampliar el abastecimiento interno, conservar los mantos acuíferos y establecer mecanismos de re-utilización del líquido.

Desalinización.- Generalmente ligada a la generación de energía hidroeléctrica, lo que hace muy caro el proceso.

Desviación del agua.- Como del Río Litani al Jordán o del Río Nilo a Gaza o Israel, a través de un conducto por debajo del Canal de Suez.

Transporte de agua.- Desde Turquía o los Balcanes, a través de un buque tanque; desde Turquía o Noruega en grandes globos (balloon like) o bolsas medusa (medusa bags). Sin embargo, estos proyectos son poco confiables hoy en día desde el punto de vista económico, ambiental y político.

III. ASENTAMIENTOS EN PALESTINA

Son aquellos asentamientos de población Judía que el Gobierno de Israel ha venido estableciendo desde 1967 en los Territorios Árabes que ocupó como consecuencia de la Guerra de los Seis Días, con el objeto de poblar con nuevos inmigrantes esos territorios, lo cual dificultaría su regreso y permitiría la vigencia de una política de hechos consumados.

Hasta 1977 se basaron en el llamado Plan Allon, que buscó fortalecer la seguridad de Israel mediante el establecimiento de kibutz en Cisjordania.

A la fecha se estima que existen los siguientes asentamientos:

- Cisjordania, 114 donde residen 176,000 colonos. Todos los asentamientos israelíes en Cisjordania se localizan en el Área C, es decir están bajo el control exclusivo de Israel y comprenden el 72% de este territorio.
- Jerusalén Oriental, alrededor de 25, con 175,000 colonos.
- Gaza 21 y 8,000 colonos; los asentamientos israelíes comprenden el 33% del territorio de Gaza. El primer asentamiento se construyó en Nezer Hazani, en 1976, y los últimos 3 fueron establecidos en 2001. Estos asentamientos comprenden 2,000 casas y 26 sinagogas³³, mismas que han sido destruidas y los colonos reubicados en territorio israelí, lo cual, sin duda es un paso importante en el logro de la paz en la región levantina.
- Alturas del Golán 45 y 20,000 colonos.
- En Hebrón residen cerca de 400 colonos en 3 asentamientos, mientras que la población Palestina es de 100,000 habitantes.

Cabría señalar que existe, por parte de Israel, el llamado Plan de las Siete Estrellas, el cual contempla extender el territorio israelí de Tulkarem, en el norte, a Letrun, en el sur³⁴. Además existe la Iniciativa de las Colinas de Judea, que prevé la colonización de éstas.

³³ The Times, Lunes 15 de agosto de 2005, p.4.

³⁴ : Rowley Gwyn, "Political Controls of River Water and Abstractions between Various States within the Middle East, Laws and operations, with special reference to the Jordan Basin", en Amery Hussein A. y Wolf Aaron T., Water in the Middle East, a Geography of Peace, University of Texas Press, Austin, First Edition, 2000, p 226.

V. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CORTE INTERAMERICANA Y LA EFICACIA DE SUS SENTENCIAS*

*Maria Carmelina Londoño Lázaro***

La cuestión de los ‘derechos sociales’ adquiere fuerza no sólo en el nuevo constitucionalismo dentro del contexto del estado social y democrático de derecho sino que, sin duda, el horizonte de la materia en el derecho internacional es amplio, gracias a la prioridad que se ha otorgado a la defensa y garantía de los derechos humanos. Como el título lo sugiere, la estructura para presentar el tema de los derechos sociales en el sistema Interamericano tiene una doble composición. La primera parte procura una revisión sobre los derechos sociales en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estado del arte a partir del cual, en la segunda parte, se invita a una reflexión sobre la eficacia de las sentencias de este Tribunal internacional. En una primera instancia, la tesis central sostiene que, a pesar del aparentemente lento y tímido desarrollo del concepto y alcances de los derechos sociales en la Corte Interamericana, las decisiones asumidas en casos concretos permiten inferir un cierto interés de este Tribunal a favor del desarrollo de los derechos sociales en Latinoamérica, indicios, tal vez, de más fructíferos desarrollos jurisprudenciales sobre el tema en el futuro.

En conexión con lo anterior, pero asumiendo concretamente la perspectiva desde la eficacia del derecho, se propone en un segundo momento una tesis algo más

* La reflexión que se propone en este texto es un producto de la línea de investigación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del grupo en Justicia Constitucional de la Universidad de La Sabana (Colombia). Las ideas propuestas se han presentado en el escenario del Seminario Internacional Ética, Política y Derecho: El Derecho como motor y obstáculo del cambio social, llevado a cabo en la Universidad de los Andes, Bogotá, del 9 al 13 de Junio de 2005.

** Abogada de la Universidad de La Sabana, postgrado en Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca (España), LLM (Master of Laws) de la Universidad de Queensland (Australia) con énfasis en Derecho Internacional y Comparado en la Universidad Marquette (Milwaukee, E. U.). Profesora de Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana. Correo electrónico: maria.londono1@unisabana.edu.co

compleja, en cuanto diferencia los alcances de la eficacia *inter partes* de la sentencia, del ‘efecto reflejo’ de la misma respecto del todo social. En este sentido, se plantea la problemática de la eficacia limitada de las sentencias de la Corte Interamericana, tanto en el escenario del caso concreto como en el contexto nacional. En cuanto al caso concreto, los innumerables obstáculos institucionales para el cumplimiento total y oportuno de la condena internacional ponen muchas veces en duda la eficacia de la jurisdicción supranacional; asimismo, merece muchas críticas el impacto irradiador del fallo interamericano en el plano nacional, fundamentalmente debido al bajo interés que prestan los Estados a las condenas internacionales para remediar situaciones similares en el presente o evitarlas hacia el futuro, como también a la escasa cultura social en favor del desarrollo y fortalecimiento de los derechos sociales no sólo en relación vertical (Estado - ciudadanos) sino también horizontal (entre particulares).

I. Los ‘derechos sociales’ en la Corte Interamericana.

En los poco más de 25 años de existencia de la Corte Interamericana, no han sido muchas las oportunidades que ha tenido este Tribunal para pronunciarse directamente a favor de los derechos sociales en Latinoamérica, a pesar del reconocimiento de sus competencias jurisdiccionales consultivas y contenciosas, con las limitaciones que se conocen³⁵. Esta situación genera una primera inquietud que intenta recabar razones que expliquen tan clara tendencia, ocurriéndose en principio dos posibles explicaciones. De un lado, el contexto latinoamericano plagado de continuas violaciones a los llamados ‘derechos de primera generación’ como la vida, la integridad física, las garantías judiciales y los derechos políticos, ha urgido a la Corte a concentrarse principalmente en la defensa de los mismos, sin que por ello pueda afirmarse que ha desconocido el carácter fundamental de los denominados históricamente derechos de ‘segunda generación’ o ‘derechos económicos, sociales y culturales’. Por otra parte, esta clasificación por generaciones de los derechos humanos, que obedece más a razones de tipo histórico que ontológicas, corre el riesgo de sesgar y deformar el papel central del Tribunal de Costa Rica en torno a la protección y garantía de los derechos humanos.

Sin embargo, mientras la primera circunstancia ‘de hecho’ parece explicación lógica al escaso abierto desarrollo jurisprudencial de los derechos sociales en el ámbito interamericano, considerando las limitaciones de una Corte no permanente con apenas 7 jueces; la segunda hipótesis jurídica necesariamente tendría que reevaluarse. En este sentido, mal podría pensarse en restringir la función de esta Corte en torno a la protección de los derechos sociales, so pretexto de privilegiar la defensa de los derechos ‘civiles y políticos’ por mandato convencional, como si pudiera trazarse una perfecta línea divisoria entre unos y

³⁵ Por mandato convencional, los Estados parte en la Convención Americana tienen discrecionalidad para aceptar o no la competencia de la Corte Interamericana, artículo 62.

otros, pues tal interpretación restrictiva y disyuntiva, desconocería el carácter fundamental, complementario e inescindible de los derechos humanos, como también el mismo impacto social de muchos de estos derechos definidos como 'civiles y políticos' por la Convención Americana, como es el caso del artículo 6 en cuanto prohíbe la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados; los artículos 15 y 16 que protegen la libertad de reunión y de asociación, el artículo 19 sobre los derechos de los niños y el artículo 21 que protege la propiedad privada. Una lectura sesgada de este tipo, además, ignora el espíritu del sistema Interamericano expresado en el preámbulo de la misma Convención, en cuanto afirma que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como sus derechos civiles y políticos".

En este marco normativo, resulta entonces también lógica aunque limitada la extensión que se hace del mecanismo de garantía de la Convención a los derechos sindicales y a la educación consagrados en los artículos 8 y 13 del Protocolo de San Salvador, en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, además de los derechos consagrados en la Convención Americana, tanto la Comisión como la Corte, tienen competencia para conocer de las violaciones de estos dos derechos adicionales de naturaleza social, cuando son imputables directamente a un Estado³⁶.

En este orden de ideas, teóricamente, de acuerdo con el orden jurídico Interamericano, la Corte es competente, por vía contenciosa y consultiva, para conocer de casos concretos con el objeto de restablecer relaciones particulares, como también de fijar directrices generales para los Estados, las cuales propendan por el efectivo desarrollo y goce de los derechos sociales en Latinoamérica. Así las cosas, ante la ineficiencia de la acción estatal en la procura de estos bienes fundamentales para la comunidad, podría acudir a la instancia internacional en busca de la justicia negada en el plano nacional.

Es así como en el 2001, el caso *Baena, Ricardo y otros vs Panamá*, resulta ser una primera oportunidad para que la Corte definiera abiertamente la necesaria conexión entre 'derechos civiles y políticos' y 'derechos económicos y sociales'; sin embargo, aunque resulta favorable a los trabajadores la decisión de fondo de la Corte -y en ese sentido puede hablarse de una primera muestra de protección de los derechos sociales en el seno de este órgano-, no se encuentra en la parte motiva del fallo ninguna consideración expresa y dicente respecto de las obligaciones del Estado en favor de los derechos sociales.

Los hechos del caso se remontan al 14 de diciembre de 1990, fecha en la que se aprobó la Ley N° 25, con base en la cual fueron arbitrariamente destituidos de sus cargos 270 empleados públicos que habían participado en una manifestación por

³⁶ Cfr. Artículo 19 del protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ó "protocolo de San Salvador".

reclamos laborales, a quienes se acusó de complicidad con una asonada militar. Posterior al despido arbitrario de dichos trabajadores, en el procedimiento de sus quejas y demandas, se cometieron irregularidades que comprometieron sus derechos al debido proceso y a la protección judicial. Es así como la Corte entendió que el Estado panameño había violado la Convención Americana en los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9º, las garantías judiciales y la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 25, el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 y las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 que establecen la obligación del Estado de garantizar el libre y pleno desarrollo de todos los derechos de la Convención y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno entendidas como medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagrados en la misma. Nótese entonces que la Corte se concentró de manera exegética en los artículos de la Convención, desperdiçando quizá una primera oportunidad para definir jurisprudencialmente el alcance y la exigibilidad de los derechos sociales en el Estado social y democrático de derecho.

La misma actitud tímida se encuentra en algunas otras decisiones recientes de la Corte³⁷, a partir de las cuales si bien no es posible definir una línea jurisprudencial sobre los derechos sociales, si es factible entrever la tendencia y, aun más, la presión a la que se empieza a someter a la Corte con miras a emitir pronunciamiento más claro y esperanzador sobre la materia. Las voces de los

³⁷ Los casos '*Villagrán Morales vs Guatemala*' y '*cinco pensionistas vs Perú*' son también ejemplos recientes de esta tendencia en la Corte, en los cuales se encuentra un tratamiento apenas tangencial sobre los derechos sociales, en tratándose de problemáticas directamente relacionadas con el goce de estos derechos. En el caso '*Villagrán Morales*' la Corte reconoció por unanimidad la responsabilidad del estado de Guatemala por la detención arbitraria, tortura y muerte de varios "niños de la calle" a manos de agentes de la policía nacional, condenando al Estado a una serie de reparaciones tanto pecuniarias como no pecuniarias. A pesar de la problemática social que encierra claramente el caso, la cual es además lamentada por la misma Corte, no se encuentra ninguna referencia directa alusiva a los derechos económicos, sociales y culturales. En el caso '*cinco pensionistas vs Perú*', la Corte estudia la violación del derecho de pensión de las cinco víctimas por acción directa del Estado, decidiendo por unanimidad declarar la responsabilidad del estado peruano en el caso concreto. Nótese que aunque típicamente el derecho a la seguridad social que incluye el derecho a la pensión es de los llamados 'derechos de segunda generación' o 'derechos económicos, sociales y culturales', los fundamentos jurídicos que el Tribunal indica para basar su decisión se reducen exclusivamente a la violación de los derechos a la propiedad privada y a la protección judicial consagrados en la Convención Americana y el único pronunciamiento directo sobre los derechos económicos, sociales y culturales lo hace en el núm. 147 de la sentencia con las siguientes palabras: "Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente".

jueces García Ramírez y Cançado Trindade³⁸ en sus votos concurrentes en la sentencia de 2003 *cinco pensionistas vs Perú*, demuestran las inquietudes que al interior de este órgano están gestando una posición definida y quizá de más alcance sobre las cuestión fundamental de los derechos sociales en el ámbito latinoamericano.

II. Sobre la eficacia de las sentencias de la Corte Interamericana

Tradicionalmente, cuando se hace referencia a la eficacia jurídica de un fallo judicial, se está haciendo alusión al grado de cumplimiento que el mismo ha merecido por parte de sus destinatarios, con miras a remediar los efectos ante la violación de un derecho o evitarlos ante su amenaza. En el sistema Interamericano se ha procurado que la sentencia que declara la responsabilidad internacional de un Estado por la violación de un derecho humano protegido por la Convención, esté siempre acompañada por una condena impuesta al Estado determinado, tendiente a la reparación integral del daño causado con la violación probada, situación completamente distinta a la del sistema Europeo de protección de Derechos Humanos. Así pues, en el contexto Interamericano, la sentencia condenatoria de la Corte tiene, en principio, efecto *inter partes*, el cual vincula siempre a un Estado que ha resultado condenado y a un particular víctima quien resulta beneficiado con el fallo.

³⁸ Los dos jueces en comento emiten voto concurrente razonado -cada uno separadamente- a la sentencia '*cinco pensionistas*' presentando en parte los argumentos en torno a los derechos sociales que fueron deliberadamente omitidos por la Corte en la *ratio decidendi*. En su escrito el juez Cancado insiste en el "carácter de derecho adquirido del derecho de pensión... vinculado a la perenne, ineludible e irreductible función social del Estado"; pero el juez García Ramírez va más lejos, y sin temores aborda directamente el tema de los derechos económicos, sociales y culturales, afirmando que "no tienen menor rango que los civiles y políticos. En rigor, ambas categorías se complementan mutuamente y constituyen, en su conjunto, el "estatuto básico" del ser humano en la hora actual. El Estado, comprometido a observar sin condición ni demora los derechos civiles y políticos, debe aplicar el mayor esfuerzo a la pronta y completa efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, disponiendo para ello de los recursos a su alcance y evitando retrocesos que mermarían ese "estatuto básico"". Destacando al menos la breve mención que sobre estos derechos hace el Tribunal, el juez García Ramírez completa y proyecta aquella alusión a la dimensión individual y colectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, expresando que "esa dimensión individual se traduce en una titularidad asimismo individual: de interés jurídico y de un derecho correspondiente, que pudieran ser compartidos, por supuesto, con otros miembros de una población o de un sector de éste". Como si fuera poco lo anotado, en el mismo documento el juez sostiene que "el tema no se resume en la mera existencia de un deber a cargo del Estado, que deberá orientar sus tareas en el sentido que esa obligación establece, teniendo a los individuos como simples testigos a la expectativa de que el Estado cumpla el deber que le atribuye la Convención. Esta constituye una normativa sobre derechos humanos, precisamente, no apenas sobre obligaciones generales de los Estados. La existencia de una dimensión individual de los derechos sustenta la denominada "justiciabilidad" de aquéllos, que ha avanzado en el plano nacional y tiene un amplio horizonte en el internacional". Así las cosas, aparece una esperanzadora posición al interior de la Corte que en el lamentable contexto latinoamericano en términos de bienestar social, esta llamada a tomar fuerza.

Toda vez que se han evidenciado las numerosas dificultades que reporta el cumplimiento de los fallos de la Corte en el plano nacional, en buena parte debido a la falta de mecanismos internos idóneos que faciliten el acatamiento de las condenas tanto pecuniarias como no pecuniarias y también en parte por la necesaria voluntad política que requiere su realización, han sido frecuentes las críticas a la eficacia de las sentencias de la Corte Interamericana, especialmente promovidas a partir de una lectura descontextualizada y poco informada de las estadísticas sobre el cumplimiento de los fallos en el sistema Interamericano, las cuales resultan casi inversamente proporcionales al aparente éxito de los fallos del Tribunal homólogo en el sistema Europeo³⁹. En este sentido, puede afirmarse que la eficacia *inter partes* de una sentencia de la Corte Interamericana está en buena parte limitada por circunstancias externas que terminan definiendo el momento y el grado de cumplimiento del fallo judicial.

Así por ejemplo, el caso *Baena* contra el Estado de Panamá referenciado antes no se escapa a esta problemática. De acuerdo con un seguimiento detenido de la ejecución de la condena en el plano interno, aparece que el Estado panameño a pesar de haber cancelado varias sumas de dinero a las víctimas, ha cumplido sólo de manera parcial con las condenas, ya que interpretó a su conveniencia la sentencia, fijando los montos adeudados de forma arbitraria, incumpliendo con el debido proceso, desconociendo los plazos establecidos y no empleando la legislación interna aplicable a los asuntos laborales en beneficio de las víctimas, como lo había indicado el Tribunal en Costa Rica. Tal fue la situación que ante el requerimiento de la Corte en busca de informes oficiales para la supervisión de esta sentencia, el Estado de Panamá cuestionó su competencia para tal función, promoviendo en la Corte un fallo adicional que ha servido de precedente en el sistema, con respecto a la competencia natural y obligada de este Tribunal para supervisar la ejecución de sus propios fallos.

No obstante lo anterior, las sentencias de la Corte Interamericana en cuanto tribunal supranacional, son en todo caso particulares respecto de sus efectos, pues a diferencia de cualquier otra sentencia que resuelva una *litis* y tiene efecto exclusivamente entre las partes, los fallos de este Tribunal están llamados a tener también unos 'efectos reflejos', en parte como 'aleccionadores' para el Estado condenado y, en parte, 'garantizadores' para una sociedad que pueda verse amenazada por hechos similares a los que originaron el proceso internacional.

³⁹ Sobre la comparación entre el sistema Interamericano y el Europeo respecto de la eficacia de los fallos de sus cortes en materia de derechos humanos, desde hace dos años se lleva a cabo una investigación en la facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, bajo el título "la eficacia de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", a cargo de la profesora Maria Carmelina Londoño como investigadora principal. Como no es el objeto propio de estudio en este documento, los avances del estudio comparado en comento pueden encontrarse en artículos varios bajo la misma autoría. Véase, por ejemplo, 'Las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos en perspectiva comparada', *Revista International Law*, Pontificia Universidad Javeriana, Junio, 2005, pp. 89 – 115.

Desde esta perspectiva, sería legítimo esperar que a raíz de una condena de la Corte Interamericana a un Estado, éste disponga todos los medios no sólo para cumplir con la condena en concreto, sino también para cambiar, implementar o mejorar la infraestructura (legal, política o administrativa) ó, en general, la situación interna que dio lugar a la violación reprochada en el plano internacional. En este sentido, nada más lógico que reconocer en el fallo internacional esos efectos 'secundarios' que tienen un doble impacto, especialmente tratándose de derechos sociales. Por un lado, resultan verdaderos promotores de un orden social justo a más corto plazo, pues se evitan los innumerables recursos administrativos y judiciales del sin fin de personas afectadas en situaciones similares a las previamente condenadas, como sería normal en materia de derechos sociales por su doble dimensión individual y colectiva, como bien lo expresó la misma Corte en el caso de '*cinco pensionistas vs Perú*' (supra). Por otro lado, la importancia que le dé un Estado a la condena supranacional resulta a su vez deseable para su propio beneficio, toda vez que la decisión de la instancia internacional resulta obligatoria para los Estados, y los mismos están interesados en evitar condenas en este nivel, especialmente, por las consecuencias políticas internas y externas que les acarrearán.

En todo caso, a pesar de lo anotado sobre la doble dimensión o efectos de una sentencia de la Corte Interamericana, no se puede negar su eficacia limitada, aún en este segundo evento. Piénsese, por ejemplo, que la situación de los 270 trabajadores del caso *Baena* fuera la misma en cuanto a la vulneración de sus derechos, pero la causa directa fuera de origen particular y no estatal; verbigracia, el abuso de una empresa particular de su posición dominante en el mercado acarrea la quiebra de sus competidoras desembocando en su liquidación y, por tanto, en el despido 'justificado' de los trabajadores. En ese supuesto, a pesar de las sanciones jurídicas que puedan estar previstas en el ordenamiento nacional, por ejemplo en materia de competencia desleal, difícilmente se encuentran causas jurídicas para la reclamación y obtención de la reparación integral de los derechos humanos involucrados en el caso respecto de cada trabajador en particular. Cabe preguntarse entonces si en cuanto a sus efectos, no son muy similares las dos situaciones y, sin embargo, en uno y en otro caso la respuesta que da el derecho puede ser muy distinta.

Concretamente, en el mecanismo Interamericano, tal como está previsto actualmente, resulta imposible acceder a esta instancia demandando a un particular, de manera que si no se logra probar la directa imputación al Estado de la violación, no existen posibilidades para ventilar estas situaciones en el plano internacional. De ahí, la prioritaria misión del Estado en la creación de condiciones reales y efectivas para el desarrollo de los derechos sociales, pero también la ineludible tarea de los particulares en la promoción de la justicia social. Los efectos de los derechos fundamentales entre particulares o teoría

alemana del *Drittwirkung*, reconocida por el constituyente del 91 en el inciso final del artículo 86 demuestra lo afirmado⁴⁰.

Lo anterior, permite entonces presentar una última idea central. La eficacia limitada de las sentencias de la Corte Interamericana no desvirtúa su papel sino que más bien invita a un replanteamiento de la estructura desde la cual se están pensando los derechos sociales. Mientras se mantenga una relación exclusivamente vertical y antagónica –Estado vs ciudadanos- como presupuesto para comprender los derechos sociales, estaremos siempre ante una realidad cercenada y coja; pues si bien es cierto la libertad y la igualdad resultan fundamentos de los mencionados derechos, entender los derechos sociales meramente como prestaciones a cargo del Estado, donde el ciudadano es un simple testigo crítico de la función pública, es olvidarnos de que los derechos sociales a su vez están fundados en la solidaridad como deber social. No quiere decir esto que se tenga que pasar al otro extremo vicioso que se vivió ya en la etapa superada del estado liberal, pero también superado debería estar el esquema del estado paternalista; por tanto, en el escenario del Estado social y democrático de derecho, la fórmula constitucional prevé la solidaridad como deber que equilibra las cargas para la construcción de ese ‘programa’ que exige el goce de los derechos sociales.

En otras palabras, y como corolario de lo expuesto, el derecho y, concretamente, las decisiones de la Corte Interamericana -como expresión jurídica- pueden ser motor del cambio social, pero no de manera autónoma ni exclusiva. Unido al compromiso normativo –nacional e internacional- de los Estados en relación con la efectiva promoción y realización de las condiciones para el goce de los derechos sociales, no es tampoco menos importante el papel activo y favorecedor de los particulares para la creación y mejoramiento de dichas condiciones. Las sentencias del Tribunal de Costa Rica quizá puedan impulsar este proceso de desarrollo social tan anhelado en el panorama latinoamericano, pero difícilmente serán ellas por sí solas las protagonistas de las transformaciones sociales.

----- O -----

⁴⁰ El inciso final del artículo 86 de la Constitución colombiana de 1991, en relación con la acción de tutela para la defensa de derechos fundamentales, reza como sigue: “La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

VI. LA PROTECCIÓN CONSULAR EN EL DERECHO NORTEAMERICANO

TERCERA PARTE



Alan Hubbard Frías

Secretaría de Relaciones Exteriores

Índice

1ª PARTE.- (Ver Revista ADE No. 14, Marzo-Mayo 2005).

Introducción.....75

I. El Derecho en Estados Unidos.....

¡Error! Marcador no definido.

1. Comparación Histórica con el Derecho Mexicano

¡Error! Marcador no definido.

2. La Suprema Corte de los Estados Unidos.....**¡Error!**

Marcador no definido.

II. Los Mexicanos en el Derecho Norteamericano.....¡Error!

Marcador no definido.

1. Derecho Migratorio.....**¡Error! Marcador no definido.**

a) Negación de Visa**¡Error! Marcador no definido.**

b) Exclusiones en los Puertos de Entrada.....**¡Error! Marcador no definido.**

c) Declaración de Apoyo (“*Affidavit of Support*”).....**¡Error! Marcador no definido.**

d) Ajuste Migratorio por Dificultad Extrema y Excepcional;**¡Error! Marcador no definido.**

e) Retroactividad de la Ley**¡Error! Marcador no definido.**

SEGUNDA PARTE: (ADE No. 15 Junio-Agosto de 2005)

2. El Proceso Penal.....**¡Error! Marcador no definido.**

a) Detención y Arresto**¡Error! Marcador no definido.**

b) Notificación Consular**¡Error! Marcador no definido.**

c) Fianza y Libertad Previa al Juicio.....**¡Error! Marcador no definido.**

d) Derecho a Contar con la Asistencia de un Abogado.....**¡Error! Marcador no definido.**

e) Derecho a un Juicio ante Jurado.....**¡Error! Marcador no definido.**

f) Cargos.....**¡Error! Marcador no definido.**

g) Reconocimiento de de Culpabilidad**¡Error! Marcador no definido.**

h) Derecho a un Juicio Expedito.....**¡Error! Marcador no definido.**

i) Pruebas**¡Error! Marcador no definido.**

i. Intercambio de Información (“*Disclosure*”)**¡Error! Marcador no definido.**

ii. Declaraciones Hechas Fuera de la Corte.....**¡Error! Marcador no definido.**

j) Sentencias.....**¡Error! Marcador no definido.**

k) Apelaciones**¡Error! Marcador no definido.**

TERCERA PARTE: (ACTUAL ADE 16 Septiembre-Noviembre 2005)

3. Derecho Civil..... 76

a) Matrimonio	76
b) Educación	78
4. Derecho Laboral	79
a) Origen del Derecho Laboral en Estados Unidos y México	79
b) Derecho Vigente en Estados Unidos	81
c) Decisiones Judiciales Relevantes	84
i. <i>Sure-Tan, Inc. v. N.L.R.B.</i> , 467 U.S. 883.....	84
ii. <i>Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. N.L.R.B.</i> , 535 U.S. 137	85

CUARTA PARTE: (ADE No. 17, Diciembre 2005-Febrero 2006

5. Leyes Anti-Inmigrantes	¡Error! Marcador no definido.
a) Leyes Federales	¡Error! Marcador no definido.
b) Leyes Estatales	¡Error! Marcador no definido.
i. <i>Plyler v. Doe</i> , 458 U.S. 1131.....	¡Error! Marcador no definido.
ii. Propuesta 187 (California)	¡Error! Marcador no definido.
iii. Propuesta 200 (Arizona)	¡Error! Marcador no definido.

III. Conclusiones y Recomendaciones ¡Error! Marcador no definido.

Bibliografía y Material de Apoyo ¡Error! Marcador no definido.

3. Derecho Civil

El derecho civil abarca una gran variedad de cuestiones que pudieran parecer insignificantes en la vida diaria de los mexicanos en Estados Unidos si las comparamos con los asuntos penales y migratorios. No obstante, consideré importante abordar dos temas por su relevancia con otros asuntos.

El primer tema, el derecho a contraer matrimonio, no parece ser de gran importancia; sin embargo los argumentos utilizados para justificar este derecho son de aplicación general. De esta manera, la existencia del derecho a contraer matrimonio da origen a derechos similares como el divorcio, la adopción, el reconocimiento de hijos, la manutención y los alimentos.

También se incluye el derecho a la educación ya que es uno de los pocos asuntos directamente relacionados con los extranjeros que ha sido resuelto favorablemente por la Suprema Corte. Igualmente, el derecho a la educación está ligado a los derechos que tienen los extranjeros de recibir ciertos servicios proporcionados por el gobierno.

a) Matrimonio

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) el 10 de diciembre de 1948 establece, en su artículo 16, que “los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio”.

La Declaración continúa señalando que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

El artículo en mención expresa la esencia de la libertad que tienen los mexicanos, documentados o indocumentados, de contraer matrimonio. Como ya se mencionó, este derecho sirve como punto de partida para otros derechos. Asimismo, hay dos factores adicionales que hacen importante su estudio.

Primeramente, la mayoría de las leyes estatales de los Estados Unidos señalan como requisito para obtener una licencia de matrimonio contar con un número de Seguro Social o un número de residente. Estas disposiciones aparentemente imposibilitan a los indocumentados para obtener el permiso necesario para casarse.

En segundo lugar, la Suprema Corte ha estudiado este tema y, como ya hemos visto, su decisión es de carácter obligatorio para el país entero. Esto a su vez se

relaciona con las leyes anti-migrantes que han surgido en algunos estados ya que el matrimonio es uno de los servicios proporcionados por los estados que generalmente va incluido dentro de los servicios que se busca negar a los indocumentados.

Como se mencionó anteriormente, la ley vigente en la mayoría de los estados del país requieren la presentación de un número de Seguro Social o de residente para expedir una licencia de matrimonio. Cabe señalar que no es el único requisito pero nos enfocamos en este por afectar directamente a los indocumentados. Los requisitos adicionales como el de edad, acta de nacimiento, prueba de sangre y comprobante de domicilio son fáciles de satisfacer.

Es importante aclarar que el requisito de proporcionar un número de Seguro Social o de residente no tiene origen en algún sentimiento en contra de los indocumentados; es fácil entender su existencia si vemos los motivos que están detrás.

En principio, el número solicitado tiene como meta identificar plenamente a los contrayentes. Es por esto que varios estados aceptan, para el caso de extranjeros, la presentación de su pasaporte o matrícula consular.

Si la idea fuera identificar a los contrayentes solamente, sería más fácil encontrar formas alternas para satisfacer el requisito, pero la segunda razón para solicitar un número de Seguro Social o de residente complica un poco la situación. Los números solicitados son utilizados para asegurar la localización de las personas en caso de requerir pagos de manutención.

Teniendo esto en cuenta, es más fácil para nosotros comprender la utilidad de contar con los números de Seguro Social de los contrayentes.

Considerando la necesidad de localizar a los contrayentes, y reconociendo que no se trata de una medida en contra de los inmigrantes, los estados, en la práctica, han adoptado medidas diversas para registrar a los contrayentes y otorgarles la licencia de matrimonio.

No obstante la actual disposición de las autoridades locales por adecuar sus requisitos a las necesidades de los inmigrantes, la Suprema Corte, con su decisión en el caso "*Loving*" (*Loving v. Virginia*, 388 U.S. 1), garantizó el derecho al matrimonio.

El mencionado caso surge en 1960 cuando el Estado de Virginia promulgó una ley haciendo ilegales los matrimonios interraciales. Bajo esta nueva disposición, Richard Perry Loving fue encarcelado. El acusado fue condenado y apeló su sentencia localmente ante la Corte de Circuito y la Suprema Corte del Estado de Virginia; ambas instancias negaron sus peticiones y confirmaron su encarcelamiento.

El Sr. Loving decidió llevar su caso ante la Suprema Corte del país, donde la ley fue declarada inconstitucional. La decisión de la Suprema Corte no se limitó al asunto de la ley promulgada por el Estado de Virginia sino que también proporcionó argumentos generales que pueden ser retomados por los inmigrantes en caso de alguna disposición adversa.

En primer lugar, aún reconociendo que el poder de regular los matrimonios es de los Estados individualmente, la Corte señaló que no se trata de un poder ilimitado; debe sujetarse a las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos.

En ese mismo sentido, declararon que el matrimonio es uno de los derechos humanos básicos del hombre y que la XIV Enmienda de la Constitución prohíbe que sea restringido por motivo de raza.

Esta referencia a la XIV Enmienda es precisamente lo que hace que su decisión rija los derechos de los inmigrantes toda vez que el texto de la misma protege a cualquier persona contra actos de los estados que restrinjan sus libertades o que nieguen un trato igual ante la ley.

b) Educación

La educación básica en Estados Unidos, que abarca desde la pre-primaria hasta el doceavo año escolar, está garantizada para cualquier persona, independientemente de su origen, raza, nacionalidad o condición migratoria. La Suprema Corte de los Estados Unidos, en su decisión del caso “*Plyler*” (*Plyler v. Doe*, 458 U.S. 1131), resolvió la controversia sobre la educación para indocumentados.

El caso en comento surgió como resultado de una ley promulgada en el Estado de Texas que permitía a los distritos escolares rechazar alumnos que no pudieran proporcionar documentos que avalaran su condición migratoria y la de sus padres. Asimismo, la nueva ley indicaba que no se les daría dinero a las escuelas para educar a indocumentados.

Como ya se mencionó, la XIV Enmienda de la Constitución de Estados Unidos establece que los estados no pueden negarles a las personas bajo su jurisdicción un trato igual ante la ley. El argumento del Estado de Texas se basó en la idea de que los indocumentados no se encontraban bajo su jurisdicción por haber ingresado sin autorización al país y, por lo tanto, no tenían derecho a un trato igual.

La Suprema Corte rechazó este argumento y determinó que los indocumentados efectivamente estaban incluidos en la definición de “personas” para efectos de la aplicación de la XIV Enmienda. Igualmente, la Corte explicó que permitirle a los estados determinar cuales clases de personas se encuentran bajo su jurisdicción

iría en contra de los objetivos de la propia enmienda, ya que esta fue adoptada precisamente para evitar este tipo de abusos y arbitrariedades.

Finalmente, la Corte señaló que la educación no es un derecho individual otorgado por la Constitución, pero tampoco se trata de un mero beneficio social; no se puede ignorar el costo social que tendría para el país si se negara a ciertos grupos los medios para absorber los valores en los que descansa el orden social.

La decisión en el caso “*Plyler*” es probablemente el precedente más importante que tenemos en materia de derechos para los indocumentados, ya que la Suprema Corte no se limitó a resolver el conflicto presentado, la resolución incluye una serie de declaraciones sobre el poder de los estados para regular asuntos migratorios y las garantías que la Constitución le otorga a los indocumentados.

Desgraciadamente este caso solamente cubre la educación básica; la educación superior no está garantizada y los estados están en plena libertad de regular quién puede y quién no puede asistir a sus universidades. Es importante notar que aún cuando varios estados no prohíben el ingreso de indocumentados a las universidades, éstas están en libertad de imponerles las mismas cuotas que les imponen a los alumnos de otros estados, haciendo su inscripción demasiado costosa.

4. Derecho Laboral

a) Origen del Derecho Laboral en Estados Unidos y México

El derecho laboral es la rama del derecho en la que más diferencias encontramos entre Estados Unidos y México. Es difícil para los Mexicanos comprender las leyes americanas por las diferencias tan marcadas que existen con nuestro sistema. Si fuéramos a describir estas diferencias en una sola frase, podríamos decir que la legislación mexicana establece más derechos individuales para el trabajador mientras que Estados Unidos se enfoca a las condiciones generales del empleo y a los derechos colectivos.

Esta marcada diferencia es más fácil de comprender si estudiamos un poco la historia del derecho laboral en cada país.

El derecho laboral de Estados Unidos surge como resultado de un movimiento hacia la sindicalización y la busca de derechos colectivos de los trabajadores durante el siglo XIX. En un principio, los trabajadores que procuraban organizarse para mejorar sus condiciones de trabajo eran considerados criminales y por consiguiente eran tratados como tales. Los activistas se hacían acreedores a elevadas multas y, en casos extremos, recibían condenas de prisión.

A pesar del trato adverso, los trabajadores lograron crear organizaciones laborales para luchar por sus Derechos. A pesar de serlo, estas organizaciones no eran consideradas sindicatos debido a que el gobierno estadounidense no reconocía el derecho de los trabajadores de crear sindicatos.

La organización más fuerte y activa fue la de los trabajadores ferroviarios. Esta organización realizó una serie de huelgas que culminaron en el año de 1894 con la recomendación de la Comisión de Huelgas de los Estados Unidos de que los empleadores reconocieran y contrataran directamente con los sindicatos laborales establecidos.

El siguiente paso se dio en 1908 cuando fue aprobada la llamada “Acta Erdman”, que daba aún más apoyo a los sindicatos al imponer penas criminales a los empleadores que despidieran a empleados por su afiliación o participación sindical.

Durante la Primera Guerra Mundial, los sindicatos obtuvieron otro logro significativo. La “Junta de Trabajo en Tiempo de Guerra” reconoció la libertad de organización y de contratación colectiva de los sindicatos. La intención de la Junta era evitar que la situación del país se deteriorara más, ya que en su opinión el reconocimiento de los sindicatos evitaría mayores disputas laborales que seguramente interferirían con la guerra.

No obstante, esta decisión abrió la puerta para el desarrollo del derecho colectivo de trabajo en Estados Unidos.

Desafortunadamente, la práctica establecida desapareció con el fin de la guerra. Los empleadores dejaron de reconocer y de contratar a través de los sindicatos. Esto revivió al sector ferroviario quien nuevamente tomó la delantera en las disputas laborales y logró varios avances para su sector, así como otros afines como el de la industria aérea.

Fue hasta 1932 que el gobierno, con la aprobación de la “Acta Norris-La Guardia”, permitió a los empleados organizarse y contratar colectivamente sin presión o coerción del empleador. La misma acta reconoció a las huelgas y los paros como derechos laborales siempre y cuando se realizaran de manera pacífica.

Finalmente, la legislación laboral tomó forma en 1935 con la promulgación de la “Acta Nacional de Relaciones Laborales”. Con esta acta se afinaron los detalles del derecho de asociación, se permitió a los trabajadores elegir representantes para negociar contratos colectivos y se declararon ilegales las actividades de los empleadores que restringieran o interfirieran con el ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del acta, así como para vigilar los procedimientos para reparar violaciones de la misma, se creó la “Junta Nacional de Relaciones Laborales”.

Como podemos ver, el movimiento laboral en Estados Unidos buscaba igualdad entre los trabajadores. Sus metas eran obtener condiciones iguales para trabajadores iguales.

En México, el derecho del trabajo nace de la lucha de los trabajadores por obtener mayores derechos individuales en el ámbito laboral. A principios del siglo XX la jornada de trabajo llegaba a ser de 16 horas y los sueldos eran sumamente bajos. Estas condiciones, al igual que en Estados Unidos, dieron pie a varias huelgas. Lamentablemente, estos movimientos fueron reprimidos sin haber logrado sus objetivos.

Las más destacables fueron la huelga minera de Cananea en 1906 y la textil de Río Blanco un año después. Aunque no lograron sus metas en su momento, formularon propuestas que eventualmente fueron incorporadas a la Constitución de 1917.

Sin embargo, antes de la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, los trabajadores mexicanos tuvieron que tomar las armas y unirse al movimiento revolucionario; es por ello que la Revolución Mexicana es considerada un movimiento obrero-social.

El artículo 123 de la Constitución elevó al ámbito federal el Derecho del Trabajo e introdujo condiciones laborales sin precedentes. La jornada de trabajo se redujo a 8 horas, se estableció un salario mínimo, el descanso semanal, la indemnización por despido, el reparto de utilidades, la indemnización por riesgos de trabajo, los derechos de maternidad, el derecho a la vivienda y se prohibió el trabajo de menores de edad.

Las disposiciones del artículo 123, a pesar de ser obligatorias para el país entero, fueron aplicadas de manera dispareja en los distintos estados de la república. Por ello, en 1931 se publica la Ley Federal del Trabajo que reglamentó el artículo 123 y estableció mecanismos para hacer efectivos los derechos de los trabajadores y las compensaciones para casos de violaciones a la ley.

Una nueva Ley Federal del Trabajo fue promulgada en 1970 para incluir mayores prestaciones como el derecho a aguinaldo, prima vacacional, prima de antigüedad, prima dominical y días de descanso obligatorios. En 1980 se reformó la ley y se estableció el principio de la corrección de la deficiencia de la queja del trabajador.

b) Derecho Vigente en Estados Unidos

Después de ver las diferencias, no solo en materia sino en ideologías, de los derechos laborales de México y Estados Unidos, es más fácil comprender por qué los mexicanos sujetos a las leyes americanas se sienten tan desprotegidos. El

derecho laboral vigente en Estados Unidos no otorga los derechos que los trabajadores mexicanos están acostumbrados a gozar.

Primeramente, podemos ver que la Constitución de los Estados Unidos no contiene disposiciones laborales salvo la prohibición de la esclavitud en la XIV Enmienda. Pero el problema va más allá de esto; en las facultades enunciadas del Congreso federal no se incluyó la capacidad para legislar en materia laboral.

Esta omisión crea un grave problema constitucional ya que la X Enmienda específicamente señala que las facultades no otorgadas al gobierno federal quedarán delegadas a los estados.

Esta situación obligó al Congreso federal a buscar una solución alterna. Utilizando el poder para regular el comercio entre los estados (artículo 1º, sección 8(3)), el Congreso de los Estados Unidos logró promulgar leyes laborales. La justificación para esto fue que al igualar las condiciones de trabajo entre los estados, el Congreso estaba regulando el comercio ya que estas leyes directamente afectaban a las empresas cuyos negocios se extendían a varios estados.

Como ejemplo de esto podemos citar la prohibición al empleo de menores: el Congreso prohíbe la contratación de menores de edad para que las empresas que utilizan el trabajo de menores no saquen ventaja pagando sueldos más reducidos que los que pagan las compañías que contratan adultos.

Lo que parece haber sido una solución trajo consigo mayores problemas. Primeramente, para poder disfrazar leyes laborales como comerciales tuvieron que promulgarlas con el fin de promover el comercio; por lo tanto, la mayoría de las disposiciones están destinadas a proteger al empleador, no al trabajador. La justificación para cada ley laboral promulgada por el Congreso federal es cuidar que el negocio prospere.

El segundo problema que viene de esta práctica es que las leyes federales solamente se aplican a las empresas que tienen actividad en 2 o más estados. La Constitución solo permite al Congreso Federal a regular el comercio entre los estados, no dentro de los estados. Esto deja a un gran número de empleadores fuera de la esfera federal y por lo tanto, no sujetos a sus leyes.

Esta situación se agudiza aún más cuando observamos que las leyes más importantes en materia laboral son precisamente federales. Los derechos garantizados por estas leyes son: salario mínimo, jornada de trabajo, seguridad en el empleo, desempleo, tiempo extra, pensiones y protección contra discriminación.

Siguiendo con el problema constitucional debemos comprender que ha quedado en manos de los estados regular las demás cuestiones laborales que no han sido abordadas por el gobierno federal. Asimismo, pueden sustituir, modificar o

ampliar las disposiciones federales para empleadores locales, o sea, aquellos cuya actividad no es considerada como comercio entre los estados.

Por otra parte, a cada jurisdicción, federal o estatal, le compete vigilar el cumplimiento de sus propias leyes. Esto crea varios ámbitos de competencia para el caso de violaciones de derechos laborales. Para complicar aún más el asunto, el gobierno federal ha dividido esta vigilancia entre distintas agencias.

El Departamento del Trabajo de los Estados Unidos se encarga de los asuntos relacionados con horarios, salarios y trabajo de menores, mientras que la “Comisión de Oportunidades Iguales en el Empleo” atiende casos de discriminación.

Para un trabajador mexicano que siente que sus derechos han sido violados es frustrante tener que acudir a tres oficinas distintas para buscar un remedio; especialmente si se encuentra desempleado y necesita encontrar un nuevo trabajo para mantener a su familia.

Al buscar resolver una posible violación de derechos laborales tenemos que tener en cuenta dos cosas. Primero, entre las diversas leyes laborales existen excepciones que pueden descalificar a los trabajadores y no permitirles reparación alguna. Las más importantes son las siguientes:

- **Horas Extras** – La ley federal establece que debe pagarse 150% del salario normal por cada hora trabajada que exceda de 40 horas a la semana con excepción de los siguientes trabajadores:
 - De hospitales;
 - De educación básica;
 - De pesca;
 - De agricultura que presten sus servicios en granjas pequeñas;
 - Choferes, cargadores o mecánicos en compañías de transporte de carga;
 - Vendedores y mecánicos en agencias de venta de automóviles;
 - De aerolíneas;
 - Taladores en compañías con 9 o menos trabajadores;
 - Repartidores;
 - Trabajadores ferroviarios;
 - Taxistas;
 - Trabajadores en empresas cuyas ventas no rebasen \$250,000.00 dólares anuales.

- **Discriminación⁴¹** – La ley federal prohíbe la discriminación, el despido, el rechazo, la segregación o la suspensión por motivo de raza, color, sexo,

⁴¹ Es curioso que en Estados Unidos luchamos en contra de la discriminación cuando nuestra propia Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 154, señala que en condiciones de igualdad, el patrón debe darle preferencia al trabajador Mexicano sobre el extranjero.

religión u origen nacional. La “Comisión de Oportunidades Iguales en el Empleo” es la encargada de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones. Lamentablemente, no pueden intervenir si el empleador tiene menos de 15 trabajadores.

Además de las excepciones mencionadas, la segunda cuestión que tenemos que tomar en consideración son las omisiones en la ley. La legislación federal no incluye disposiciones que regulen vacaciones, aguinaldo, descansos, días festivos, prima de antigüedad y reparto de utilidades; por lo tanto, no son exigibles. Algunos estados han decidido legislar ciertas prestaciones adicionales pero si no lo han hecho, el empleador queda exento de la obligación de otorgarlas.

En cuanto al tema del despido, el trabajador queda completamente a merced del patrón, ya que no existe la estabilidad en el empleo ni la compensación por despido. El empleador tiene el poder de despedir al trabajador sin motivo alguno siempre y cuando no sea por razones discriminatorias.

Hay que recordar que el derecho laboral en los Estados Unidos surgió de un movimiento hacia el reconocimiento de sindicatos. Es por ello que no hay muchas leyes en materia de derechos y prestaciones individuales; los trabajadores generalmente obtienen los beneficios adicionales por medio del contrato colectivo de trabajo, no a través de una negociación o contratación individual.

Lamentablemente, los trabajadores mexicanos por lo general no forman parte de algún sindicato y por consiguiente no son contratados con un contrato colectivo. Esto los deja en una situación de desventaja ante el patrón. Para poder mejorar su situación el trabajador Mexicano debe buscar afiliarse a algún sindicato que se encargue del tipo de trabajo que realiza. En años recientes hemos visto como los sindicatos de “techeros” y de trabajadores de acero han apoyado al trabajador mexicano para mejorar su situación en sus respectivas labores.

c) Decisiones Judiciales Relevantes

Los derechos laborales de los mexicanos han sido debatidos ampliamente pero la Suprema Corte de los Estados Unidos no ha tenido oportunidad resolver muchas controversias. Seguramente con el paso del tiempo habrá oportunidad de llevar más casos a la más alta instancia en busca de resoluciones favorables. Por lo pronto, las decisiones más relevantes son las siguientes: *Sure-Tan, Inc. v. N.L.R.B.*, 467 U.S. 883

Este caso surge cuando los empleados de la compañía “Sure-Tan” votaron por un sindicato para que los representara. La compañía se quejó ante la “Junta Nacional de Relaciones Laborales” porque 6 de los 7 que votaron eran indocumentados, pero no obtuvieron resultados favorables.

Por lo anterior, el Presidente de la compañía reportó a los indocumentados que participaron en actividades sindicales a las autoridades migratorias. 5 de los trabajadores regresaron voluntariamente a México para evitar ser deportados.

La Junta investigó el caso y determinó que la empresa había actuado incorrectamente y ordenó el pago de salarios caídos desde la fecha del abandono del trabajo hasta la fecha de su decisión.

La empresa apeló la decisión y la Corte de Apelaciones ordenó que se otorgara un periodo de 4 años para que los trabajadores pudieran entrar a Estados Unidos con un permiso migratorio y regresar a su trabajo. Asimismo, la Corte reconoció que por ser indocumentados, los trabajadores no tenían derecho a sueldo, pero concedió que los intereses de la Junta serían servidos si el patrón pagaba solamente 6 meses de sueldo a cada trabajador.

Esta decisión también fue apelada y el caso terminó ante la Suprema Corte donde se resolvió que efectivamente la empresa había actuado incorrectamente ya que la palabra “empleado” utilizada por el “Acta Nacional de Relaciones de Trabajo” incluye a los indocumentados. Sin embargo, la Suprema Corte indicó que la Corte de Apelaciones había excedido su poder al ordenar el pago de 6 meses de salarios caídos.

De acuerdo con la decisión final, el pago debe ser de acuerdo con las pérdidas reales del trabajador, no pérdidas especuladas. Lamentablemente, por carecer de un permiso de trabajo, los trabajadores deben ser considerados como “no disponibles” para trabajar; por lo tanto, no sufren pérdidas y no merecen salarios caídos.

i. *Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. N.L.R.B.*, 535 U.S. 137

Un trabajador presentó documentos falsos para obtener el empleo en la compañía y posteriormente apoyó una campaña organizada por el sindicato. La compañía, disgustada por sus actividades dentro del sindicato decidió despedirlo. La “Junta Nacional de Relaciones Laborales” investigó el asunto y resolvió a favor del trabajador, ordenando el pago de salarios caídos.

En una audiencia administrativa para determinar la cantidad de salarios que la empresa debía pagar, el trabajador aceptó ser mexicano y haber utilizado documentos de otra persona para obtener el trabajo. El Juez administrativo, siguiendo la decisión en el caso “*Sure-Tan*”, decidió que no tenía derecho a salarios caídos por ser indocumentado.

El caso fue apelado hasta llegar a la Suprema Corte donde se decidió que las disposiciones de la Junta deben verse limitadas por las leyes migratorias. En casos anteriores, la Corte ya había resuelto que las disposiciones de la Junta debían ser invalidadas si iban en contra de alguna ley o práctica federal.

En virtud de que el “Acta de Reforma y Control Migratorio” (I.R.C.A.) de 1986 estableció que la presentación de documentos falsos sería considerada como un crimen, otorgar salarios caídos al trabajador iría en contra de las decisiones previas de la Corte.

----- 0 -----

Clásicos del Derecho Internacional. *De Iure Belli ac Pacis*, de Hugo Grocio.

Nota introductoria y traducción de Raúl Pérez Johnston

Hugo de Groot o Grotius (1583-1645), nació en la ciudad de Delft, en la provincia de Holanda, República de los Países Bajos Unidos. Hijo de un curador de la Universidad de Leiden, Jan de Groot, tuvo acceso a una vasta cultura desde muy pequeño, al grado que a los ocho años de edad ya habría compuesto sus primeros versos en latín. Para los dieciséis años de edad, tendría ya un doctorado por la Universidad de Orleans, así como título para ejercer la abogacía en la Provincia de Holanda. En los años que seguirían, Hugo Grocio se dedicaría al ejercicio de su profesión y obtendría diversos cargos públicos y en la judicatura. El golpe de estado orquestado por Mauricio de Nassau, haría que él y su amigo de muchos años, van Oldenbarnevelt sean detenidos, y mientras que el segundo sería condenado a la pena de muerte y ejecutado, Grocio sería condenado a cadena perpetua y a servir su condena en el castillo de Loevestein. Condenado por traición a la patria, Grocio escaparía a sus captores escondiéndose en un baúl con libros, para dirigirse a París en donde pasaría unos años de exilio, y se consagraría a la escritura de su obra cumbre, su *De Iure Belli ac Pacis*. Después de ello, Grocio intentaría regresar a Holanda, cosa que lograría, hasta que se pondría precio a su cabeza, con lo que pasaría unos años en Alemania hasta ser empleado por el Rey de Suecia, para fungir como embajador ante el Rey de Francia. Grocio permanecería al servicio del Rey de Suecia hasta que, en 1645, sería víctima de un naufragio en el mar Báltico, lo que provocaría poco después su muerte por cansancio extremo. Se dice que sus últimas palabras habrían sido: “Habiendo comprendido muchas cosas, no logré nada”; refiriéndose posiblemente a su incansable intento de pretender conciliar a católicos y protestantes quienes se encontraban sumergidos en la Guerra de los Treinta Años; sin embargo, poco sabría él que la herencia de su obra haría posible, entre otros, la Paz de Westfalia, a escasos tres años de su muerte, saldando el conflicto religioso en la Europa continental.

Su obra cumbre, *De iure belli ac pacis libri tres* (Los tres libros del Derecho de la Guerra y la Paz), publicado en 1625, definitivamente ha sido una obra que por mucho sobrepasó las expectativas de popularidad del propio autor, al grado que podría considerarse, con el debido cuidado que merece una aseveración semejante, como un verdadero *best seller* de la época;⁴² sin embargo, Grocio fue mucho más prolífico como escritor, y entre sus obras publicadas, algunas de

⁴² Véase RAÚL PÉREZ JOHNSTON, *Hugo Grocio, padre accidental del derecho internacional*, en ADE, Revista de la Asociación de Diplomáticos Escritores, N° 4.

ellas, póstumamente, encontramos una variedad de obras que tocan desde el derecho natural, la historia, la tolerancia religiosa, hasta cuestiones de derecho público y constitucional. Por citar algunas, podemos encontrar: *De republica emendanda* (1601); *Parallelon rerumpublicarum* (1602); *De iure praedae* (1609); *Mare liberum* (1604); *De antiquitate reipublicae Batavae* (1610); *De veritate religionis Christianae* (1627); *Inleydinge tot de Hollantsche rechtsgeleertheit* (1631); *Via ad pacem ecclesiasticam* (1642); *De imperio summarum potestatum circa sacra* (1647); y *Annales et historiae de rebus Belgicis* (1657).

Grocio, claramente, fue un iusnaturalista, pero su particularidad fue la de fundar la escuela racionalista del derecho natural abandonando el postulado tradicional en el sentido de que todo derecho natural provenía de Dios. Entre sus discípulos, habrían personajes de la talla de Samuel Von Puffendorf, Jean Barbeyrac, quien además traduciría y divulgaría de manera importante la obra de Grocio en el siglo XVIII, y otros no menos conocidos en la época como Emmerich de Vattel o Jean Jacques Burlamaqui.

Obsesionado con crear un sistema coherente de derecho natural, que entre otras cosas pudiera permitir la convivencia pacífica entre los seres humanos de diversas naciones y religiones, el *De Iure Belli ac Pacis* se convierte en un libro exhaustivo de derecho natural que cubre todos los aspectos de la convivencia humana; desde las relaciones privadas, hasta las relaciones de las personas dentro del cuerpo social, para culminar con las relaciones entre los distintos cuerpos sociales o naciones, y las reglas que deben imperar entre ellos, sobre todo en el establecimiento de sus relaciones diplomáticas y respecto de las causas y formas en que debiera ejercerse la guerra.⁴³

Pretender ponernos a analizar la estructura e impacto de la obra de Grocio, nos parece un tanto ocioso, máxime que resulta ser casi un hecho notorio la influencia que ha tenido el “padre del derecho internacional” en esa y otras disciplinas; además, respecto de la estructura de la obra nos contentaremos con referir al artículo que ya publicamos sobre este mismo tema, titulado *Hugo Grocio, padre accidental del derecho internacional*, en donde se hace un estudio detallado de la cuestión.⁴⁴

Por ello, preferiremos concentrarnos en la selección que hemos puesto a disposición de nuestros lectores de la sección de “Clásicos del Derecho Internacional”. Para esta ocasión, hemos seleccionado el capítulo IV del libro II de la obra referida de Grocio, en lo tocante a la propiedad territorial, en donde se tocan diversos temas que incluyen el del abandono presumido, de la ocupación que le sigue, y en qué difiere de la usucapión y la prescripción y si estos principios son aplicables al territorio, a la soberanía, a las personas y sus libertades públicas, e incluso, a sus derechos personales.

⁴³ En los libros II y III, encontraremos la distinción marcada y sistematizada entre el *Ius ad Bellum* (lib. II) y el *Ius in Bello* (lib. III).

⁴⁴ Vid. RAÚL PÉREZ JOHNSTON, *op. cit.*

El tema principal que llama nuestra atención respecto del capítulo seleccionado, es el relativo a la propiedad sobre un territorio determinado. Parte Grocio de la comparación con el derecho privado e indaga si es posible o no que se apliquen las reglas genéricas de la prescripción y de la usucapión, provenientes del derecho romano, a las causas públicas de los pueblos. Fiel a un estilo erudito y rebuscado de la época, Grocio nos lleva a través de innumerables citas y referencias de los clásicos y hasta de sus contemporáneos a quienes conocía muy bien; gran estudioso de la historia, pretende racionalizar la conducta humana a través del conocimiento empírico de los hechos pasados; si el hombre ha gozado siempre de la misma naturaleza, la conducta del pasado debe servir de referencia o de norma de comparación del presente y del futuro, con el objeto de considerar si la misma es acorde o no con el derecho natural y por tanto puede establecerse como imperativo moral. Por tanto, en cada punto que va desarrollando, Grocio va determinando qué ejemplos históricos va descartando y cuales no. Así pues, no obstante que tiene una idea muy clara de lo que para él es el derecho natural, nos lleva a través de las distintas posiciones que se han sostenido sobre el tema, respetando siempre la opinión de sus colegas y predecesores, para puntualizar con su opinión sobre el tema, basada en las reglas del derecho natural que ha establecido.

Así pues, descarta que en cuestiones territoriales puedan aplicarse las reglas de derecho civil, ya que comenta que en los casos en que se involucre a la soberanía, el interés particular contrariaría el interés público y por tanto, no pueden aplicarse las reglas del derecho convencional. No obstante ello, reconoce también que algunas de esas reglas se han convertido en derecho de gentes voluntario o convencional, ya que algunos tratados entre naciones han aplicado por analogía las reglas del derecho civil para la determinación de diferendos territoriales. Sin embargo, de atender al párrafo XIII del capítulo IV, del Libro II, en comento, Grocio llega a la conclusión de que el territorio, de acuerdo con el derecho natural, no es susceptible de prescripción alguna, y que ningún pueblo puede invocar derechos sobre una porción de tierra por el simple hecho de haberla detentado por un cierto período de tiempo, ya que de lo contrario, argumenta, los conflictos de límites entre los Estados se acentuarían y provocarían guerras.⁴⁵ El planteamiento consistiría en que ni la soberanía, ni las propiedades naturales inherentes a la misma, pueden ser enajenadas, y que sólo en la medida en que un pedazo de territorio no fuera parte ni de uno ni de otro, podría ser sujeto a las reglas del derecho civil y de instituciones como la usucapión o la prescripción.

Sobre este punto, concluye por ejemplo, que la soberanía no puede ser enajenada parcialmente, sino que en caso de una enajenación de la soberanía, entendida como derecho de mando sobre un pueblo y un territorio, se estaría en un caso de una extinción del Estado a favor de otro. Lo que lo lleva a complicar el argumento con las cuestiones de legitimidad, revocación de la autoridad de

⁴⁵ *Vid.* Lib. II, Cap. IV, XIII.

mando y ejercicio de la soberanía, sobre todo en los casos en que el pueblo sería su detentador originario; y hasta del derecho que tendría un pueblo para arrebatarse al príncipe usurpador el derecho de mando por la fuerza.

Sin embargo, prosigue el argumento para demostrar qué cosas y bajo qué reglas son enajenables, lo cual hace que por un lado llegue a consagrar el resto del libro segundo a las relaciones de derecho privado que no estarían prohibidas por estos principios, como sería el caso de los contratos, esponsales, promesas, daño, etc., mientras que por otro toca también aquellas relacionadas con el derecho de gentes, en aquél derecho convencional entre las naciones, que lo lleva, entre otros, a tratar en el capítulo XVIII, el tema sobre el derecho de las embajadas.

Ahora bien, no obstante lo taxativo del planteamiento grociano, y que pareciera ser una solución a favor de la paz y la concordia entre las naciones, ya que lo que es de un pueblo no podría perderse a favor de otro por el abandono temporal o el transcurso del tiempo, en donde parecería que está reconociendo Grocio algún concepto de fronteras naturales, esta solución parece plantear algunos problemas serios.

Bajo el esquema del Estado-Nación, y de la polarización de los grupos étnicos y religiosos, esta idea de la imprescriptibilidad e inalienabilidad del territorio pudiera ser muy problemática. Esto es así, sobre todo en lugares en que por el paso del tiempo, guerras, alianzas, intervenciones extranjeras, epidemias, etc., existen dos pueblos antagónicos que creen ser los titulares originarios de la misma porción de territorio; en donde el mismo pedazo de terreno ha cambiado de manos entre un grupo y otro, al grado que muy difícilmente podríamos llegar a determinar quién es el legítimo y originario detentador del mismo.

Basten dos ejemplos: el conflicto en la Ex-Yugoslavia en los años 1990s, en donde tanto Bosnios como Serbios aducían la posesión centenaria sobre las mismas ciudades y poblados, y en donde en muchos casos, incluso, la población de ambos grupos había vivido durante siglos compartiendo tales demarcaciones. El otro y que posiblemente haga que nos detengamos un poco más en el ejemplo, dada su actualidad: el conflicto Árabe-Israelí sobre los territorios de lo que han sido en distintas épocas Judea, Palestina, Israel, etc.

He aquí un caso que pone en duda, desde nuestro punto de vista, al edificio grociano. ¿Quién tiró la primera piedra? ¿Quién llegó primero? Es ya casi imposible saberlo. Judíos y Palestinos, descendientes de un tronco común, separados por la religión y tantos años de conflicto, invocan de cada lado, no sin razón, su porción de la “Tierra Prometida”. Haciendo a un lado las reivindicaciones territoriales que han sido pactadas entre las partes, incluyendo el retiro reciente de colonos judíos de la Franja de Gaza controlada por población Palestina, nos topamos con lugares como Jerusalén en donde las partes en conflicto, y hasta porqué no, podríamos incluir a los cristianos también, pretenden o han pretendido en algún momento, la titularidad y soberanía sobre la

ciudad que consideran ser uno de sus mayores santuarios religiosos. Si Jerusalén se volvió en santuario cristiano y posteriormente musulmán porque ya lo era un santuario judío, es difícil establecerlo, el hecho es que difícilmente podría convencerse a cualquiera de las partes contendientes que renuncien a una reivindicación que consideran legítima, no obstante los abandonos temporales que de esos territorios se han realizado por una parte y por otra, debido, primordialmente, a razones de persecución histórica, guerras e invasiones extranjeras.

La regla de la prescripción pareciera poder dar una regla segura para determinar la titularidad territorial de un grupo sobre otro, sin embargo, ello tampoco parecería ser una solución, ya que habrían habido ya tantos cambios de manos y tantas prescripciones habrían operado, que desafortunadamente ello sólo sería fuente de nuevos conflictos, tal como el propio Grocio reconoce. Y aún cuando ambas reglas parecieran insuficientes, no parecemos encontrar solución a lo que es una problemática que rebasa por mucho las dimensiones del nudo Gordiano.

Lo único que quedaría, en nuestra opinión, es que a través de un derecho convencional, y de una cooperación y buena fe entre las partes, pudiera llegarse a un arreglo que pudiera dejar satisfechos a todos; sin embargo, los ánimos se han radicalizado tanto al paso de las generaciones, que los sacrificios que serían necesarios para tal empresa por ambas partes, muy posiblemente harían fracasar la empresa una y otra vez. Sin embargo, posiblemente haya esperanza, y los principios que en alguna ocasión estableció Grocio podrían llegar a servir tal como lo hicieron para saldar el conflicto entre Católicos y Protestantes a mediados del siglo XVII. En este contexto, esperamos que sea de interés la lectura del segmento que se presenta a continuación:

**HUGO GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis* (1625), Libro II,
capítulo IV, pp. 210-219.⁴⁶**

**[210]
Libro II
Capítulo IV
Del abandono presumido;
de la ocupación que le sigue;
y en qué difiere de la usucapión y la prescripción.**

⁴⁶ Cabe señalar que en esta ocasión se ha consultado la siguiente edición al francés de la obra en comento: HUGO GROTIUS, *Le Droit de la Guerre et de la Paix*, traducción de P. Pradier-Fodéré, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1999, basada a su vez, en la edición de 1867, de Guillaumin et Cie.

I. Por qué la usucapión o la prescripción propiamente dicha, no ocurre entre los distintos pueblos, o entre aquellos que los gobiernan. – II. Las posesiones prolongadas son invocadas habitualmente entre ellos. – III. La posesión se verifica por las conjeturas de la voluntad humana que se extraen no solamente de las palabras. – IV. Sino de los hechos. – V. Y de lo que no se hace. – VI. ¿Cómo ocurre que el tiempo conjuntado con la no-posesión y el silencio sirvan de conjetura para probar el abandono del derecho? – VII. Un tiempo inmemorable es generalmente suficiente para formar una tal conjetura. – VIII. Solución a la objeción en el sentido de que se presume que nadie renuncia a sus bienes. – IX. Pareciera incluso, toda conjetura hecha aparte, que según el derecho de gentes, la propiedad puede ser transferida por una posesión inmemorable. – X. Si aquellos que no han nacido ¿pueden perder su derecho de esta manera? – XI. Un pueblo o un rey pueden adquirir también el derecho de soberanía por una posesión prolongada. – XII. Si los derechos civiles de la usucapión y de la prescripción ¿obligan a quien detenta la soberanía? – XIII. Los derechos de soberanía, que pueden separarse, o que por su naturaleza pueden comunicarse, pueden adquirirse o perderse por usucapión o prescripción. – XIV. Refutación de la opinión según la cual los súbditos pueden restablecerse siempre en su libertad. – XV. Las cosas que son de facultad pura no pueden perderse por el paso del tiempo; cuestión que se explica.

I.- Surge aquí una gran dificultad relacionada con el derecho de usucapión. Como, en efecto, este derecho fue introducido por el derecho civil – ya que, de su naturaleza, el tiempo no tiene ninguna virtud productiva, y nada se hace por el transcurso del tiempo, aunque todo se haga en el tiempo -, no puede darse, según la opinión de Vasquez (*lib. II cap. LI, n. 28*), entre dos pueblos libres, o dos reyes, o un pueblo libre y un rey; ni tampoco entre un rey [211] y un particular que no es su súbdito, ni entre dos individuos que son súbditos de dos reyes o pueblos distintos.⁴⁷ Esto parece tener que ser así, excepto cuando la cosa o el acto dependen de las leyes del territorio. Sin embargo, si aceptamos esta máxima, tendría por consecuencia un gran inconveniente: que jamás, por ningún lapso de tiempo, los diferendos entre Estados y sus límites podrían extinguirse, lo que no sólo es capaz de inquietar los espíritus de algunos, y de suscitar guerras, sino que incluso sería contrario al común sentimiento de las naciones.

II. – Vemos, en efecto, en las palabras sagradas, que al rey de los Amonitas a quien reivindicaban contra él las tierras comprendidas entre Arnón y Jabbok, desde los desiertos de Arabia hasta el Jordán, Jefteo opuso una posesión de trescientos años, a lo que le preguntó porqué, ni él ni sus ancestros, realizaron gestión alguna durante tanto tiempo. Los Lacedemnios, en Isócrates, hacen valer como una máxima de las más certeras, y aceptadas entre todas las naciones,⁴⁸ que las posesiones públicas, no menos que las privadas, pueden afirmarse de tal suerte por un largo lapso de tiempo, que no sea posible quitarlas (Archidam.); es

⁴⁷ Había en la ley de las XII tablas: “*AEterna auctoritas cum hoste esto*”, es decir con el extranjero.

⁴⁸ El duque de Nevers razona en este sentido a favor de Francia en el Thou, *lib. LIX*, respecto del año de 1574.

a este derecho que recurren para rechazar a aquellos que reivindicarían a Mesenas. He aquí las palabras del texto griego: “Se han declarado propias y patrimoniales todas las posesiones, tanto particulares como públicas que hayan sido continuas por un largo lapso de tiempo.” El mismo Isócrates le dice a Felipe: “Cuando un largo lapso de tiempo ha convertido la posesión firme y estable...” Respaldo por ese mismo derecho, el segundo Felipe decía a T. Quinctius “que liberaría a las ciudades de las que había tomado posesión, pero que no devolvería aquellas que poseyera desde sus ancestros por una posesión legítima y hereditaria” (Tito-Livio, *lib. XXXII*). Sulpicio discutiendo con Antioco, demuestra que sería injusto que porque los pueblos de Grecia hubieran estado en algún momento subyugados en Asia, ese hecho constituyera un título para reducirles a la esclavitud después de varios siglos (Tito-Livio, *lib. XXXV*). Los historiadores califican de vana jactancia el hecho de resucitar viejas pretensiones⁴⁹ (Tácito, *Annal., lib. VI*); “Son fábulas y viejos cuentos”, dice Diódoro. Hay en Cicerón, en el libro II de su tratado *De los Deberes*: “¿Qué justicia sería que un [212] hombre perdiera una herencia que hubiera poseído desde largos años, e incluso desde siglos?”⁵⁰

III. – ¿Qué diríamos nosotros? Los efectos del derecho que dependen de la voluntad no pueden ser obtenidos por un simple acto moral; es necesario que este acto sea manifestado por algunos signos exteriores. Es que en efecto no es conforme con la naturaleza humana, que no puede conocer los actos sino por signos exteriores, el atribuir fuerza de derecho a los simples actos interiores de la voluntad. He aquí porqué los actos puramente internos no están sometidos a las leyes humanas. Pero los signos que designan los actos de la voluntad no tienen más que una certidumbre probable; ya que los hombres pueden hablar distinto de lo que quieren y piensan, y disfrazar incluso sus intenciones por medio de las acciones. No obstante, la naturaleza de la sociedad humana no permite que los actos del alma manifestados de manera suficiente permanezcan sin efecto; también, todo aquello que hemos dado a conocer por medio de signos suficientes se tiene por cierto contra aquel que ha empleado esos signos. He aquí entonces la dificultad que se nos presenta por cuanto se refiere a las palabras.

IV. – 1. Por cuanto hace a los hechos, consideramos abandonado lo que ha sido rechazado, a menos que haya ocurrido en circunstancias tales que debamos ver esa desidia como exigida por la necesidad del momento, y con la intención de recuperar la cosa rechazada (*I. IX, § últ., Dig., De adquir. Rer. Domin.; I. VIII, Dig. ad Leg. Rhod.; I. XLIII, § 11, De furtis*). Es así que la renuncia a la deuda se presume por la remisión del título⁵¹ (*I. II, § 1, Dig., De pactis*). Una herencia, dice Paulo, puede ser rechazada, no solamente a través de las palabras, sino también

⁴⁹ Es lo que los Griegos llaman, por alusión a un acontecimiento de la historia de Atenas, *ir a buscar aquello que existió antes de Euclides*. Nicetas, entre otros autores, se sirvió de este proverbio en la vida de Alexis, hermano de Isaac, al hablar del Emperador Enrique, hijo de Federico: “no tenía vergüenza de ir a buscar aquello que existía antes de Euclides.” (*lib. I*).

⁵⁰ “Esas tierras, dice Floro (*lib. XIII*), que les habían sido dejadas por sus ancestros, las poseían desde un tiempo lejano, lo que les servía como título hereditario.”

⁵¹ Véase la ley 2, § 1. *Dig., De pactis*.

por medio de actos, y por cualquier otro indicio de la voluntad (*I. XCV. Dig., De acquir. vol omit. heredit.*). Es así que cuando el propietario de una cosa, contrata a sabiendas con quien la posee, de una manera que supone que este último es el verdadero dueño, será visto justamente como habiendo abandonado su derecho. Siendo esto así, no hay razón para que el mismo hecho no pueda acontecer entre reyes y pueblos libres.

2. De igual forma, cuando un superior permita a su inferior, o le ordena hacer lo que le está prohibido, al menos de que esté dispensado de observar la ley, se supone que lo ha desligado de su deber de obediencia a la ley (*I. LVII, Dig., De rejud.; I. III, Dig., De offic. Praetor.*). Pero este es un efecto no del derecho civil, sino del derecho natural, según el cual cada quien puede renunciar a lo que le pertenece; y esto deriva de una presunción natural, en virtud de la cual cada quien puede renunciar a lo que le pertenece; y [213] esto deriva de una presunción natural en virtud de la cual se supone que cada quien quiere lo que ha hecho suficientemente del conocimiento a los demás. Es en este sentido que podemos admitir lo que ha dicho Ulpiano, que la aceptilación es un derecho de gentes (*I. VIII, Dig., De acceptil.*).

V. – 1. Bajo el nombre de *hechos*, se incluyen moralmente también las *abstenciones*, consideradas con las circunstancias debidas. Es así que aquel que, con conocimiento de causa, y estando presente, conserva el silencio, parece consentir; la ley misma de los Hebreos lo reconoce (*Nombres XXX, 4, 8, 11, 12*). A menos que salgan a relucir circunstancias en que se le haya impedido hablar por temor, o por cualquier otro accidente. Es así como se considera perdido aquello en lo que ya no se tiene esperanza de recuperar, como serían los puercos que el lobo se hubiera llevado. Lo que se pierde en un naufragio, dice también Ulpiano, deja de pertenecernos, no inmediatamente, sino desde el momento en que ya no podemos recuperarlo; es decir, desde el momento en que ya no se puede creer que se conserva el sentimiento de ser propietario; desde el momento en que no hay ningún indicio de una intención semejante (*I. XLIV, Dig., De acquir. rer. domin.*). Puesto que si se hubieran enviado personas a buscar lo que se perdió, si se hubiera ofrecido una recompensa a aquellos que lo encontraran, sería necesario decidir de manera distinta. De tal suerte que quien sabe que una cosa que le pertenece es poseída por un tercero, y no realiza reclamación alguna durante un largo espacio de tiempo, - al menos que surja alguna otra razón manifiesta - se le tiene por no haber actuar en consecuencia porque ya no quería contar con esa cosa dentro de aquellas que le pertenecen. Es en este sentido que Ulpiano ha dicho en alguna parte que las casas, por el efecto de un prolongado silencio, se tienen por abandonadas por sus dueños (*I. XV, § 21, Dig., De damn. infect.*). “Es con poca justicia, dijo el emperador Antoniano el Pío en un rescripto, que reclames intereses desde hace mucho fenecidos, y de los que no has hecho reclamo, como lo indica el largo espacio de tiempo que has dejado pasar sin demandarlos; porque es por volverte agradable a tus deudor, que no juzgaste exigirselos” (*I. XVII, § 1, Dig., De usuris*).

2. Vemos algo muy parecido en el establecimiento de una costumbre (Thomas, I, 2, *Quaest.* XCVII, art. 3), ya que, abstracción hecha de las leyes civiles que no admiten que después de un cierto tiempo y de una cierta manera, un pueblo súbdito pueda introducirla por el hecho mismo de que quien posea la soberanía la tolere. Por cuanto al tiempo necesario para que esta costumbre sea provista de cierto efecto de derecho, no está limitado, sino que es arbitrario, y debe ser lo suficientemente largo para que pueda haber lugar a presumir el consentimiento del príncipe.

3. Para que el silencio sirva a establecer la presunción de abandono, dos condiciones se requieren: que haya lugar a conocimiento de causa, y que quien lo guarde tenga una [214] voluntad libre (Suarez, *lib.* VII, *De legib.*, *cap.* XV); ya que la abstención de quien ignora aquello de lo que se trate, está desprovista de efecto,⁵² y cuando aparezca cualquier otra razón que haya impedido actuar, toda conjetura de la voluntad no existe.

VI. – Otras conjeturas sirven también para verificar la realización de estas dos condiciones; pero la del tiempo es de un gran peso para probar una y otra. Ya que en primer lugar, es casi imposible que una cosa que pertenezca a alguien, permanezca durante mucho tiempo en manos de alguien más, sin que el propietario tenga conocimiento de ello por alguna vía, el tiempo proporcionando varias ocasiones para ello. Entre presentes, sin embargo, es suficiente un lapso de tiempo menos largo que entre ausentes para establecer esta conjetura, haciendo incluso de lado la ley civil. Además, el temor una vez inspirado, puede bien durar un tiempo, pero no perpetuamente, puesto que un largo espacio de tiempo proporciona numerosas ocasiones para reaccionar contra él, tomando sus precauciones por uno mismo, ya sea por los demás, saliendo incluso del país de quien se tiene el temor, con el fin de protestar al menos su derecho, o lo que es preferible, de acudir ante jueces o árbitros.

VII. – Un tiempo inmemorable siendo moralmente considerado como infinito⁵³ (*l. Hoc jure, § ... ductus, Dig., de acquâ quotid. et aestiv.*), el silencio que se haya guardado durante este tiempo parecerá siempre ser suficiente para establecer la presunción de abandono, al menos de que razones muy fuertes prueben lo contrario.⁵⁴ Se ha hecho notar juiciosamente por los jurisconsultos más hábiles, que el tiempo inmemorable no es del todo lo mismo que un espacio de cien años,⁵⁵ aunque seguido no haya una gran diferencia entre ambos; ya que el término común de la vida humana es de cien años.⁵⁶ Este espacio de tiempo

⁵² Véase al respecto, *cap.* XXI de este libro, § 2. Agréguese también Barthol. Socin., *Consil.* CLXXXVII, col. 8; Meischner, *Decis. Cameral.* IX, n. 113, t. III.

⁵³ Andreas Knich, *Tractat. de jure territorio*; Reinking, *lib.* I, *class.* V, *cap.* II, n. 5; Olendorp, *class.* III, art. 2.

⁵⁴ Monochius, I, cons. XC.

⁵⁵ Es lo que ha recalado Balbus, *De Prescriptionibus*; y Covarrubias, sobre el mismo tema; como también Reinking, *Dict.*, *lib.* I, *class.* V, *cap.* XI, n. 40. Véase sobre el tema del tiempo inmemorable, al muy erudito Faure, *Consil. Pro Ducatu Montisferratensi*.

⁵⁶ Es lo que Justiniano llama *Αἰῶνος μᾶλλον ἤπερ χρόνον* en su Vº edicto publicado entre las notas sobre la *Historia secreta* de Procopio.

forma casi ordinariamente tres edades de hombres, o tres generaciones⁵⁷ (Eustah., *ad Iliad., lib. I*). Es lo que los romanos objetaban a Antioquio cuando [215] le demostraron que estaban demandando nuevamente ciudades que ni él, ni su padre, ni su abuelo habían jamás poseído.

VIII. – 1. Se objetará que siendo que los hombres se quieren a sí mismos y que se aferran a lo que tienen, no deben suponerse que quieran abandonar sus bienes, y que en consecuencia, los actos negativos, incluso consagrados por un largo espacio de tiempo, no sabrían llegar a establecer la presunción de la que hemos hablado. Pero, por otro lado, debemos pensar que hay que tener esperanza de los seres humanos, y no creer que tengan la intención de dejar, por cosa perecedera, a otro hombre en un estado continuo de pecado: lo que sería seguido imposible de evitar sin un abandono semejante.

2. Por cuanto se refiere al poder, aun cuando ordinariamente le adjuntamos un gran precio, debemos saber que es una gran loza, y que cuando es mal ejercido, hace al hombre responsable frente a la cólera divina. Sin embargo, como difícil que varios individuos que se pretendan tutores de un pupilo, argumentasen en detrimento de éste para ver quien de entre ellos se quedaría con la tutela; o que los marineros – siguiendo la comparación de que se sirve Platón sobre este tema (*lib. I*) – se pelearan entre ellos, poniendo en peligro a la embarcación, quien de entre ellos debiera estar encargado primordialmente de manejar el timón; de igual forma, aquellos que no son siempre dignos de elogios quienes, so riesgo de las más grandes catástrofes, y seguido a precio de la sangre de un pueblo inocente, son llevados a disputarse el gobierno de los intereses de ese pueblo. Los antiguos alaban estas palabras de Antioquio, quien agradeció al pueblo romano de que, liberados de los cuidados de una administración demasiado extensa⁵⁸, gozaba ahora de fronteras menos extensas (Cicer. *Pro Denotar.*; Valer. Maxim., *lib. IV, cap. I*). En muchos de los sabios pensamientos de Lucaino, ésta no posee el último rango: “¿Debe recolectarse una tan amplia cosecha de nuevos crímenes, para saber quien gobernará Roma? ¡A penas debería pagarse a este precio el bienestar de no tener ni a uno ni a otro como amo!”

3. Le importa por otro lado a la sociedad humana que el poder sea establecido de una manera asegurada, y puesto a resguardo del azar de las rivalidades. Sin embargo, las presunciones que tienen a la utilidad de esta sociedad deben ser vistas como favorables. Si Arato de Siquión⁵⁹ pensó que habría durabilidad en violar las posesiones particulares de cincuenta años, cuánto más no habría que adoptar la máxima de Augusto, en el sentido de que es un hombre de bien y un verdadero ciudadano quien no tiene la intención de cambiar el estado presente de

⁵⁷ Ya que una generación es por espacio de treinta años, como lo hace notar Porfirio en sus *Questions sur Homère*. Herodiano explica a Severo que un siglo encierra tres generaciones. Filón nota que en Egipto hubo diez reyes en el lapso de trescientos años (*De legatione*). Plutarco dice en la *Vida de Licurgo*, que existieron catorce reyes en Lacedemonia en quinientos años. En su *Novela CLIX*, Justiniano prohíbe traer un caso ante la justicia, porque cuatro generaciones habrían pasado ya.

⁵⁸ Jonathan, hijo de Saúl, parece haber sido de la misma idea.

⁵⁹ Es así que en Atenas, cuando se firmó la paz, Trasíbulo dejó las posesiones en el estado en que se encontraban.

la República, y quien, siguiendo los términos de Alcibiades en Tucídides, [216] conserva la forma de gobierno tal cual la encontró”. Es lo que Isócrates denomina, en su discurso contra Calímaco, “mantener el gobierno actual”. En su discurso a los Romanos contra Rulo, Cicerón dice también que es conveniente al protector, reposo y concordia para defender en todo tiempo el estado de la república, sea cual sea; y siguiendo a Tito Livio, todo hombre de bien se contenta con el estado presente de las cosas (*lib. XXXV*).

4. Cuando incluso lo que venimos de decir no ocurre, podríamos sin embargo oponer a la presunción de que se supone de cada quien que quiera conservar lo que le pertenece, esta otra presunción más fuerte en el sentido de que no es creíble que nadie deje pasar un largo período de tiempo sin dar indicio suficiente alguno de su voluntad⁶⁰ (Aug. De Clavasio, *in summa; verb. Inventa*).

IX.- Pero podríamos decir tal vez, no sin alguna probabilidad que no se trata aquí de una simple presunción; sino que es el derecho de gentes voluntario el que ha introducido esta ley⁶¹ en el sentido de que una posesión inmemorable e ininterrumpida, que no haya sido perturbada por un llamado a árbitros, operaría una transmisión plena y entera de la propiedad. Existe lugar a creer, en efecto, que las naciones han llegado a un acuerdo sobre este punto, ya que sería una cuestión que interesaría en un alto grado a la paz común. Es con razón que hablé de una posesión *ininterrumpida*, es decir, según la expresión de Sulpicio, en Tito Livio: “De una único y continuo goce del derecho, del que se hubiera gozado sin ninguna interrupción” (*lib. XXXV*). El mismo personaje habla en otro pasaje “de una perpetua posesión que nadie pueda poner en duda”. Ya que una posesión de la que se goce en intervalos no produce efecto alguno. Tal era la que los Númidas oponían a los Cartagineses cuando establecían que, “en seguimiento a las ocurrencias, tanto les había pertenecido, que había sido motivo de partición del más fuerte” (*lib. XXXIV*).

X.- 1. Pero surge aquí otra cuestión, y que es de las más difíciles: es la de saber si el derecho de los hijos que aún no han nacido puede perderse tácitamente por un tal abandono. Si decimos que esto no se puede, la decisión que hemos tomado hace poco, no sirve de nada para procurar la tranquilidad de los imperios y de las propiedades; ya que la mayoría de los reinos y de los bienes particulares son de tal naturaleza que deben transmitirse a los descendientes. Si afirmamos que esto es posible, [217] parecerá sorprendente que el silencio pueda perjudicar a los que no pudieron hablar, ya que no existirían; o que el hecho de unos pueda perjudicar a otros.

2. Para resolver esta dificultad, hay que tomar en cuenta que aquel que no ha nacido no tiene derecho alguno, de la misma manera que una cosa que no existe no se presume propiedad de nadie. Es porqué, si el pueblo, de cuya voluntad

⁶⁰ Crancio, *Saxonic.*, *lib. XI*, nos. 10 y 13.

⁶¹ Grégoras reporta que los emperadores griegos entregaron la ciudad de Focéa a los ancestros de Catanas, a condición de que cada sucesor declarara por escrito que no tenían la ciudad mas que a título de administradores, por miedo de que con el tiempo, una larga posesión no extinguiera insensiblemente el derecho del emperador.

emana el derecho de reinar, cambia de parecer, no provoca injuria alguna a quienes no han nacido aún, ya que no han adquirido derecho alguno. Y como in pueblo puede cambiar su voluntad de manera expresa, podemos presumir también que la puede cambiar tácitamente. En cuanto que el pueblo haya cambiado de tal forma su voluntad, en un momento en que no habían derechos adquiridos por parte de los sucesores que puedan esperarse,⁶² y cuando los autores, de quienes pueden nacer los que en su momento pudieran tener el derecho de sucesión, han renunciado a ese mismo derecho, nada se opone a que otro se lo apropie, como si fuera una cosa abandonada.

3. Tratamos aquí sobre el derecho natural; ya que la ficción siguiente puede, como tantas otras, ser introducida por el derecho civil, en el sentido de que la ley representará a los que están por nacer⁶³, y que de tal forma impediría que nadie se apropie de nada en perjuicio de ellos. Sin embargo, no podemos suponer temerariamente que las leyes quieran realizar suposiciones tales, porque esta utilidad privada es contraria a la utilidad pública. De igual forma, la opinión más común es que los feudos que son devueltos,⁶⁴ no en virtud del derecho de su último poseedor, sino en virtud de una investidura primitiva, pueden ser adquiridos después de un largo espacio de tiempo: lo que Covarrubias, jurisconsulto de gran juicio, apoyándose en razones no carentes de valor, extiende a los derechos de mayorazgo, y a las cosas sujetas a fideicomiso (*C. Possessor.*, p. III, § 3. – *Spec., Tit. de Feud.*, § *quoniàm*, vers. 3. *quaeritur*. – Chassan, *De consuet. Burgund. Des mains mortes*, § 6, vers. *par an et par jour*, n.2. – Cravett., *De antiquit. temp.*, p. IV, § *materia*, n. 90).

4. Nada impide, en efecto, que, por medio de una ley civil, no se pueda establecer que una cosa que no podría ser lícitamente enajenada por un simple acto, pueda sin embargo, afín de evitar la incertidumbre de los propietarios, perderse por haber desatendido durante algún tiempo la posesión; agregando incluso esta reserva, que los que nazcan más tarde, conservarán una acción personal contra los que hayan sido negligentes, o contra sus herederos.

XI.- Resalta de lo que hemos dicho, que un rey frente a otro rey, que un pueblo libre frente a otro pueblo libre pueden adquirir un derecho, en virtud de un [218] consentimiento formal; y que pueden adquirirlo de igual forma, por un abandono, y por la toma de posesión que le sigue, o que contrae una fuerza nueva. Ya que la máxima que las cosas que son nulas desde un principio no pueden ser convalidadas por ningún hecho posterior, comprende la siguiente excepción: al menos que sobrevenga una causa nueva, capaz de producir por sí misma un derecho. De igual forma, el verdadero rey de un pueblo podrá perder su corona y volverse súbdito de su pueblo; el que no era rey en realidad, sino que no era más

⁶² Encontramos en la historia varios ejemplos de este tipo de renuncia. Véase uno notable en la persona de Luis IX, Rey de Francia, quien renunció por sí y por sus hijos al derecho que pudiera tener por parte de su madre, Blanca, al Reino de Castilla. Mariana, *Hist. Hispan. lib. XIII, cap. XVIII*.

⁶³ Como la ley civil con respecto de una herencia yacente.

⁶⁴ Podría usarse aquí el término también “revertido”; la palabra usada en francés es el término *dévolus*. (Nota del traductor).

que príncipe, podrá volverse rey con un poder absoluto;⁶⁵ y la soberanía que estaba enteramente en manos del pueblo o del rey, podrá ser dividida entre ellos.

XII.- 1. Es importante indagar también si la ley sobre la usucapión o la prescripción, establecida por quien posee el poder soberano, se aplica igualmente a la soberanía en sí misma y a sus partes esenciales, que ya hemos explicado en otra parte. Se le aplica, así es como parecen pensar un gran número de jurisconsultos que tratan las cuestiones relativas a la soberanía, según los principios del derecho civil romano (Bartol. *In l. Hostes...*, *Dig.*, de capt., et in l. 1, *Dig.*, de aq. pluv. arcend. – Jason, *Cons. LXX*, lib. III. – Aymon, *De antiq. Part. IV*, vers. *materia ista...*, n. 62. – Ant. Corsetus, *De ex. reg. Quaest.* 104. – Balb., *De Praescript. II*, Part. V, pr. *Quaest.* 2. – Castal. *De Imp. Quaest.* 53. – Covarruv., in *cap. Peccatum... De reg. jur. In IV*, p. II, § 9, in fine). Para nosotros, pensamos distinto;⁶⁶ ya que, para que nos encontráramos ligados por las leyes, se debería exigir en el autor de la ley una autoridad y una voluntad, al menos presumida. Nadie puede obligarse a sí mismo bajo forma de ley, no directamente, sino por reflejo, en tanto que forma parte del cuerpo social,⁶⁷ en virtud de la equidad natural que quiere que las partes se conformen al todo. La historia sagrada constata que Saúl se comportó así en los principios de su reino (*Sam. XIV*, 40). Pero esto no tiene lugar aquí, porque consideramos aquí al autor de las leyes, no como una parte, sino en aquél en quien reside la virtud del todo. Tratamos, en efecto, del poder soberano como tal. Por cuanto a la voluntad, no se [219] presume tampoco que haya existido, porque los autores de las leyes no están supuestos querer comprenderse dentro de sus disposiciones; al menos de que se trate del caso en que la materia y la razón de la ley sean generales: como cuando se trata del establecimiento del precio de las cosas. Pero la soberanía no es del mismo orden que las demás cosas. Bastante lejos de ello; las sobrepasa por mucho por la excelencia de su naturaleza. Y nunca he visto una ley civil que trate de la prescripción que haya tratado la soberanía, o que haya querido, de manera verosímil, comprenderla.

2. Se sigue de ello que el tiempo determinado por la ley no sería suficiente para adquirir la soberanía o una de sus partes esenciales, si las conjeturas naturales de las que hemos hablado no concurren; y que no habría necesidad de un tan largo espacio de tiempo si, antes de que fenezca el término, se podían establecer de manera suficiente estas conjeturas; en fin, que la ley civil que prohíbe la adquisición por el transcurso de un lapso de tiempo no conciernen la soberanía. El pueblo podría, no obstante, al momento de deferir la soberanía, expresar su

⁶⁵ Véase Vasquez, *Controvers. Illustr.*, lib. I, cap. XXIII, § 3; lib. II, cap. LXXXII, § 8, 9 y ss. Véase también Panormitain, lib. I, Cons. LXXXII, y a Peregrino, *De Jure fisci*, lib. VI, cap. VIII, § 10.

⁶⁶ De igual forma que Don Garzias Mastrill., *de Magistratu*, lib. III, cap. II, n. 26; Jean Oldendorp, *Consil. Marp.* V, n. 47, t. I.

⁶⁷ Véase al respecto, el capítulo XX de este libro, § 24. Séneca dice (*Epist. LXXXV*) “que hay en el piloto dos personas: una que le es común a todas las personas que se subieron al barco, en donde él mismo cuenta como pasajero, la otra, que le es propia, y que lo constituye en piloto.” Este punto es tratado por Claude de Seyssel, *De Rep. Gall.*, lib. I; Chassagne, *De gloriâ mundi*, part. II, Cons. 5; Gaill., lib. II, obs. LV, n°7; Bodin, *De Rep.*, lib., cap. VIII. Reinking, I, 12.

voluntad a este respecto y decir de qué manera, y después del transcurso de qué lapso de tiempo podría perderse esta soberanía por el no uso. Esta voluntad debería de ser respetada sin duda alguna, y no podría ser contrariada por el rey, incluso investido de un poder absoluto; puesto que esto no tiene nada que ver con el poder mismo, sino con la manera de poseerlo: distinción de la que hemos hablado ya en otra parte.

XIII.- Para las cosas que no forman parte de la esencia de la soberanía, y que no están ligadas a ésta como propiedad natural, pero que pueden ser transmitidas a otras personas, están absolutamente sometidas a las leyes civiles de cada pueblo sobre la usucapión y la prescripción. Es así que vemos sujetos que han adquirido por prescripción el derecho de juzgar sin apelación (Covarruv., *C. Possessor.*, p. II, § 2, n. 12, 13); no sin que antes haya sido posible proveerse contra sus decisiones por la vía de la súplica o por cualquier otra manera. Ya que el derecho absoluto de juzgar en última instancia no es compatible con la condición de súbdito; pertenece, por consiguiente, a la soberanía o a alguna de sus partes, y no se puede adquirir más que siguiendo las reglas del derecho natural a las cuales las soberanías están sometidas.

XIV.- 1. Vemos por aquí dentro de qué límites hay que aceptar lo que algunos dicen,⁶⁸ que a los súbditos se les permite que se restablezcan, si les es posible, en posesión en su libertad – se trata, por supuesto, de la libertad pública; ya que, según ellos, el poder que es fruto de la violencia puede quebrantarse por la violencia; y cuando [220] a quien se le defirió voluntariamente, se le permite arrepentirse y cambiar de parecer. Pero los poderes que han sido en principio fruto de la violencia pueden por el efecto de una voluntad tácita recibir una confirmación; y la voluntad puede haber sido tal en el origen del establecimiento del poder, o haberse convertido en tal por hechos ulteriores, que el derecho conferido por ella ya no sea, en el futuro, dependiente de la voluntad. El rey Agripa se dirige así, en José, a estos judíos que fueron llamados celadores, a causa de su celo intempestivo por recuperar su libertad: “Ya no es tiempo de estar combatiendo su libertad. Había que combatir anteriormente para no perderla. Es muy difícil exponerse a la esclavitud, y la lucha que se emprende para sustraerse de él, es honorable. Pero el que siendo una vez subyugado, se revuelta, no debe ser llamado un amante de la libertad, sino un esclavo rebelde.” José mismo le dice a los judíos: “Es ciertamente honorable combatir por la libertad, pero había que hacerlo en otra ocasión.”⁶⁹ En cuanto a aquellos que, una vez vencidos, obedecieron durante un largo tiempo, si se sacuden el yugo, actúan como hombres desesperados, y no como amantes de la libertad.” Ciro había expuesto el mismo concepto al rey de Armenia, quien alegaba como pretexto de su rebelión el deseo de recuperar su libertad desde hacía mucho tiempo perdida (Jenof., *Cyroped.*, lib. III).

⁶⁸ Como Vasquez, *dicto libro II, cap. LXXXII*, n. 3.

⁶⁹ Encontramos casi las mismas palabras en la arenga del Conde de Blandearte a los milaneses; Radevic, *lib. I, cap. XL*.

2. Por lo que queda, pienso que no debe dudarse que, por parte de un rey, una larga tolerancia, tal como la hemos descrito más arriba, no pueda ser suficiente para que un pueblo pueda revivir su libertad pública, basándose en una presunción de abandono de poder.

XV.- Con respecto a los derechos que no se ejercen todos los días, sino solamente una vez, y cuando se tiene la comodidad, como sería el de despejar una garantía;⁷⁰ respecto de aquellos respecto de los que se es libre de usarlos cuando queramos, y aquellos en el que el acto que se realiza no le es directamente contrario, sino que se encuentra contenido como la parte dentro del todo, tal como sería el hecho que una persona que, durante cien años, no hubiera tenido contacto más que con un solo vecino, mientras que podría haberlo tenido también con otros: estos derechos no se pierden más que desde el momento en que sobreviene una defensa, o una orden por medio de la cual se nos somete con una indicación suficiente de consentimiento. Esto estando conforme, no solamente con el derecho civil, sino también con la razón natural, ocurrirá, a título justo, incluso entre los hombres elevados a la cúspide de la fortuna.

----- O -----

⁷⁰ Véase Paruta, *Histor. Venet., lib. VII.*

DEL BAÚL DE “ADE”

PRESENCIA DE MÉXICO EN ALEMANIA. LA DEFENSA CONTRA EL ESPIONAJE DURANTE LA II GUERRA MUNDIAL⁷¹

Por Antonio Pérez Manzano

Estimados lectores, como ha quedado constancia, en las tres primeras entregas de “Presencia de México en Alemania”, hemos tenido acceso a información privilegiada, sobre los acontecimientos que tuvieron lugar en Europa, en el periodo comprendido entre 1937 y 1941; a través de los informes políticos elaborados por los representantes diplomáticos mexicanos en la Alemania nazi.

Como ha quedado asentado, el General Juan F. Azcárate Pino, permaneció como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, durante la mayor parte del período, con excepción del lapso que abarca enero de 1938 y el mismo mes de 1939, cuando quedó como Encargado de Negocios a. i., el entonces Primer Secretario, Francisco A. de Icaza y León; así como en otras etapas de breve duración, que fueron cubiertas por otros funcionarios de la Legación de México.

Durante las otras ausencias del General Azcárate, estuvieron al frente de la representación diplomática el Lic. Francisco Navarro Carranza, diplomático de carrera, quien llegó trasladado de Estocolmo a Berlín en 1940; así como también, por el Lic. Salvador Elizondo, quien ingresó a la carrera consular desde el año 1921.⁷²

⁷¹ Ein Buch von neuen Heer, de Georg Haid. Traducción de Armando Lozano Bernal, La Defensa contra el Espionaje.

⁷² Los datos biográficos del Gral. Azcárate Pino, del Lic. Carlos A. de Icaza y León, así como del Lic. Francisco Navarro, se pueden leer en la Revista Electrónica “ADE” No. 15, correspondiente el trimestre junio-agosto de 2005: Presencia de México en Alemania, 3ª Parte.

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y gracias a la investigación realizada por Arturo Herrerías Muciño y Pablo Castillo Reyes, sabemos que:

“**El Contador Salvador Elizondo**, se desempeñó como Encargado de Negocios a. i. en Berlín, Alemania, entre 1939 y 1941. Nació en la Ciudad de México, D. F., el 18 de julio de 1901. Fue Cónsul Honorario en Caracas, Venezuela, en 1920. Ingresó a la carrera consular el 14 de octubre de 1921, como Canciller de Primera en el Consulado de México en Boston, Massachussets, EUA. El 5 de diciembre de 1922 fue nombrado con el mismo rango en el Consulado General en Nueva York; el 1º de marzo de 1923, como Escribiente de Primera en el Consulado General en Hamburgo, Alemania; el 1º de enero de 1924 también como Escribiente de Primera, fue adscrito al Consulado en Milán, Italia.

En esta oportunidad, se presenta una síntesis de uno de los trabajos de traducción y análisis, elaborado por el Mayor del Ejército Mexicano (Ingeniero Industrial), Armando Lozano Bernal, acreditado como Agregado Militar de la Legación de México en Alemania, en el lapso comprendido entre 1939 y 1941.⁷³

El título original de la obra es *“Ein Buch von neuen Heer”*, del Capitán Georg Haid y su traducción al español *“La Defensa contra el Espionaje”*.

Siguiendo los procedimientos institucionales, el Mayor Lozano Bernal remitió su trabajo al Jefe de Misión Ministro General Juan F. Azcárate, el 24 de noviembre de 1941, quien a su vez lo hizo llegar a la Secretaría de Relaciones Exteriores⁷⁴.

Cabe hacer notar a nuestros amables lectores, que para la lectura del texto que adelante se reproduce, se deben de tener presentes varias consideraciones, ante las inevitables consideraciones de lo que se dice y del a forma en que esto se expresa.

Sobre el primer aspecto, tomando en cuenta que la obra fue reseñada en 1941 y que a la fecha han transcurrido casi 64 años, los recursos a que se hace alusión han sufrido transformaciones fundamentales: la correspondencia escrita, los telegramas, los teléfonos, el uso del papel carbón para las copias escritas a máquina y los archivos, por citar solo unos cuantos. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han sufrido enormes transformaciones, desde la época a la que se refiere el autor de Defensa contra al Espionaje.

Asimismo, el idioma español y las reglas de ortografía también se han visto modificados, aunque en menor medida que los avances tecnológicos a que antes se hace referencia. En ese sentido, se ha respetado la traducción original, que para el trabajo del Agregado Militar, se debe tratar de una traducción no oficial, por lo tanto, con algunos posibles errores.

Dicho lo anterior, a continuación se transcribe la traducción del Mayor Lozano Bernal⁷⁵:

En el Consulado General de México en París, estuvo como Vicecónsul en 1925. En abril de 1926 quedó en ‘disponibilidad’ con su cargo de Vicecónsul, hasta que presentó su renuncia el 1º de abril de 1930.

Años después, Salvador Elizondo se contrató de manera independiente en bancos de Nueva York, como contador, hasta que fue comisionado como Encargado de Negocios en Alemania de 1939 a 1941”.

⁷³ El 16 de abril de 1939, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a la de Relaciones Exteriores de México, la decisión de nombrar al Mayor Armando Lozano Bernal, como Agregado Militar en Alemania, en sustitución del Ingeniero Constructor Diplomado de Estado Mayor, Francisco J. Grajales, quien se desempeñaba en el mismo cargo. Lozano Bernal tomó posesión de su puesto el 20 de mayo de 1939 y permaneció en el ejercicio de sus funciones hasta el 16 de diciembre de 1941, fecha en que fue trasladado a la Legación de México en Suecia. Finalmente, fue llamado por la Secretaría de la Defensa Nacional, para desempeñar otras funciones en México.

⁷⁴ Legación de los Estados Unidos Mexicanos en Alemania, Oficio No. 1676, Exp. 43-0/139(s-5)“41”, del 26 de noviembre de 1941. Proporcionado por el Acervo Histórico Diplomático, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

“Dirigir una guerra es un arte especialmente difícil y una de las razones principales reside en la incertidumbre sobre las condiciones del enemigo. El estratega nunca estará informado por completo sobre las intenciones, fuerzas, armas, formaciones de tropas, etc. de los enemigos, y se entiende por sí mismo que cada Estado hace esfuerzos para aclarar estas incertidumbres hasta donde le es posible. El medio principal para ello son las investigaciones hechas por los aviones, los tanques y la caballería.

Pero en la guerra no bastan estos medios caballerescos; hay que seguir caminos secretos para penetrar en el corazón del enemigo y en los centros de su industria de armamentos y esto se obtiene mediante el espionaje.

El espionaje es pues, un medio de guerra, que en todos los tiempos ha sido de provecho para los ejércitos. En el curso de los últimos dos decenios, el alcance de poder de esta ‘fuerza oscura’ se ha ensanchado enormemente. Mientras que el espionaje sigue siendo de suma importancia durante la guerra misma, se ha reconocido más y más, que también en el tiempo de paz, que precede a la guerra y durante el cual no es posible hacer investigaciones militares, el espionaje es el único medio para obtener informaciones sobre las condiciones de armamento del posible enemigo futuro. Los planes de operación, las órdenes de marcha, las comunicaciones de ferrocarril y todas las demás medidas de guerra ya se preparan mucho antes de estallar las hostilidades, y por eso es necesario que el espionaje ya se efectúe en la paz, para obtener por él los mayores datos posibles sobre los eventuales ejércitos enemigos.

En general, el camino clandestino del espionaje no corresponde al carácter sincero de los alemanes, pero es necesario que a lo menos sigan la enseñanza en la defensa contra el espionaje.

El espionaje extranjero, que en la Guerra Mundial había llegado a su punto culminante, no ha disminuido en los años de la post-guerra y en la actualidad ha llegado a un estado insuperable. Desgraciadamente no son solo extranjeros los que hacen el espionaje, puesto que el agente enemigo extranjero pocas veces tendrá oportunidad de espiar con sus propios ojos y con sus propias manos, todos los pequeños secretos del estado; el espía, que no obstante ser un hombre sin escrúpulos, puede ser un patriota, necesita los servicios de un traidor, que contra pago de dinero denuncia los secretos de su patria.

En Alemania hay ahora leyes muy rigurosas contra la traición a la patria, y también la traición por imprudencia se castiga muy fuerte, pues la falta de cuidado de amplios círculos del pueblo ocasiona graves perjuicios a la defensa del país.

⁷⁵ Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Exp. 43-0/139 (S-5)“41”, pp. 3-7

Con el fin de tener un frente uniforme de defensa, es preciso que todas las fuerzas empleadas contra el espionaje y la traición, se concentren de la manera más enérgica. El Mando Supremo del ejército dispone de su propio departamento contra el espionaje. Como el espionaje enemigo no se limita a cosas netamente militares, es necesario que el departamento citado coopere íntimamente con todos los ministerios y con las diversas otras autoridades civiles.

La realización criminal de los asuntos de espionaje, que lleguen al conocimiento del departamento contra el espionaje, no es cosa del ejército, sino de la policía, la que se ocupa del arresto y de la interrogación de los individuos sospechosos.

Para combatir el espionaje enemigo, hay que conocer las finalidades que persigue. Antes de la guerra, el espionaje extranjero ponía su mira en las fortalezas, en las armas y en las grandes maniobras; en los años de la post guerra su atención se dirigía generalmente a asuntos militares y económicos y en la actualidad, los agentes extranjeros desarrollan una actividad de extraordinaria diversidad. Claro que su interés principal se dirige hacia el ejército, la marina, el arma aérea y, la fuerza, formación, armamento e instrucción de cada grupo del ejército. Pero también preguntas ingenuas cuya contestación no parece ser ninguna traición a la patria, se encuentran en el programa de los espías.

Las víctimas del agente extranjero son las gentes descontentas, que no resisten a sus tentaciones y que le informan sobre las guarniciones y la alimentación de la tropa, sobre los nombres de oficiales, suboficiales, soldados y empleados civiles, etc. Promete a la pobre víctima grandes sumas de dinero, pero en realidad no hay traidor que se haya enriquecido realmente. Cumplida la primera orden mas o menos bien pagada, el agente extranjero, en vez de seguirle pagando su dinero de Judas, le extorsiona y le amenaza con una denuncia anónima, si la víctima no quiere seguir estando a sus órdenes. Todo esto no solo se refiere a los soldados, sino también a los empleados, a los técnicos, a los artesanos, a los obreros y a las mecanógrafas.

El interés del espía extranjero se dirige tanto hacia el ejército, como hacia los diversos organismos de la policía. Como el soldado moderno no va a pié desde su guarnición hasta el campo de batalla, el espía extranjero presta también gran atención a los medios de transporte. Ya en la paz le es fácil espiar todas estas cosas, puesto que los puentes de ferrocarril, las carreteras, los caminos, etc. Ya existen antes de estallar la guerra. Ciertamente que también en los mapas pueden los enemigos informarse sobre los caminos y las vías ferrocarrileras, pero para destruirlas eficazmente, les es necesario conocer las garitas de señales, los puntos de empalme, etc.

También la industria es de gran interés para el espía extranjero, el que ya no se limita a las fábricas de armamentos y a las cosas netamente militares, sino que se dirige también a la economía en general. El así llamado 'espionaje industrial' trata de penetrar en los secretos de todas las grandes empresas. El técnico que

no encierra sus dibujos de construcción durante su hora de comida, el agente viajero que se vanagloria de los grandes pedidos de su fábrica, la mecanógrafa que sin cuidado tira el papel carbón en el cesto; el obrero que habla francamente de la cantidad de piezas que fabrica... todos ellos no saben cuántos ojos y cuántas orejas los están espiando para penetrar en los secretos de la fábrica. Es por eso necesario que todo empleado y todo obrero tengan el mayor cuidado para no arriesgar el bien de su patria y el pan de sus camaradas.

Estos pocos ejemplos no bastan para describir el vasto campo de acción del espionaje extranjero; puede agregarse el espionaje en las cámaras de industria y comercio, en los tribunales, en las aduanas, etc. En las líneas siguientes se informará de qué modo todo ciudadano puede ayudar a la policía y al ejército en la defensa contra el espionaje extranjero.

En primer lugar hay que tener en cuenta las medidas generales de precaución: en el restaurant y en el ferrocarril por ejemplo, no hay que hablar de cosas que pudieran ser de interés para el extranjero; estas cosas tampoco no hay que mencionarlas en cartas o telefonemas al extranjero. Las cartas pueden ser abiertas y los telefonemas pueden ser escuchados. Hay que tener cuidado especial con documentos secretos, pues el agente extranjero puede aprovechar cualquier momento de descuido para sacar una fotografía del documento. Si al espía no le es posible robar el original o sacar una fotografía de él, se conforma con los proyectos, noticias breves, papeles carbón, etc. Que se encuentren en los cestos. La garantía más segura por la destrucción completa de un documento importante es quemarlo a ceniza.

No basta que uno mismo cumpla estas medidas de precaución, sino tiene que hacerlas extensivas también a sus colaboradores, a sus camaradas y a sus familiares. En el ejército hay cursos regulares sobre la defensa contra el espionaje. Hay que observar también la vida privada de los colegas, y aunque de este modo no se podrá descubrir a un traidor, se encontrarán no obstante algunas señales de importancia. A un hombre, cuya vida lujosa no concuerda con su sueldo, hay que observarlo cuidadosamente, enviando una denuncia confidencial a la policía o al departamento militar respectivo.

Es el deber de cada ciudadano informar enseguida a las autoridades respectivas de cualquier acontecimiento sospechoso, no siendo necesario que compruebe el espionaje o la traición acabada, puesto que es cosa de la policía y de los departamentos militares respectivos hacer las investigaciones del caso. No es necesario tampoco citar los nombres de los malhechores supuestos, y en muchos casos, cuando se trata de la pérdida de un documento importante por ejemplo, ésto no será posible. Cuando la denuncia se refiere en cambio, a personas ya determinadas, hay que mandar una filiación exacta de ellas, para facilitar el trabajo de las autoridades. Si no se sabe el nombre, basta la filiación, aunque ello también puede tener sus dificultades, ya que el espía puede cambiar de traje, de color de pelo, de bigote, etc. Lo que no cambia son las cicatrices, los dientes de oro, la estatura y los tatuajes.

Es también el deber de todo ciudadano confesar inmediatamente cualquier pequeño descuido o falta que haya cometido, y no callarse la boca por miedo o por vergüenza, lo que empeoraría su situación. En la guerra nunca será posible destruir a todos los soldados enemigos por el efecto de las armas, o por prisión, y tampoco no será posible eliminar por completo el espionaje extranjero.

Ninguna persona civil y ninguna autoridad deben omitir los pasos, tan pequeños que sean, que pudieran servir a disminuir la actividad de los espías extranjeros. Esto únicamente es posible si todos están penetrados de esta necesidad y si todas las fuerzas, los soldados, los civiles, las personas particulares y las autoridades, se encargan de este trabajo en una cooperación de confianza.

Tengo la honra, mi General, de hacer de usted presentes, mi subordinación y respeto.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

Berlín, Noviembre 24 de 1941

El Agregado Militar

(firmado)

Mayor Armando Lozano Bernal”

APM/

----- O -----