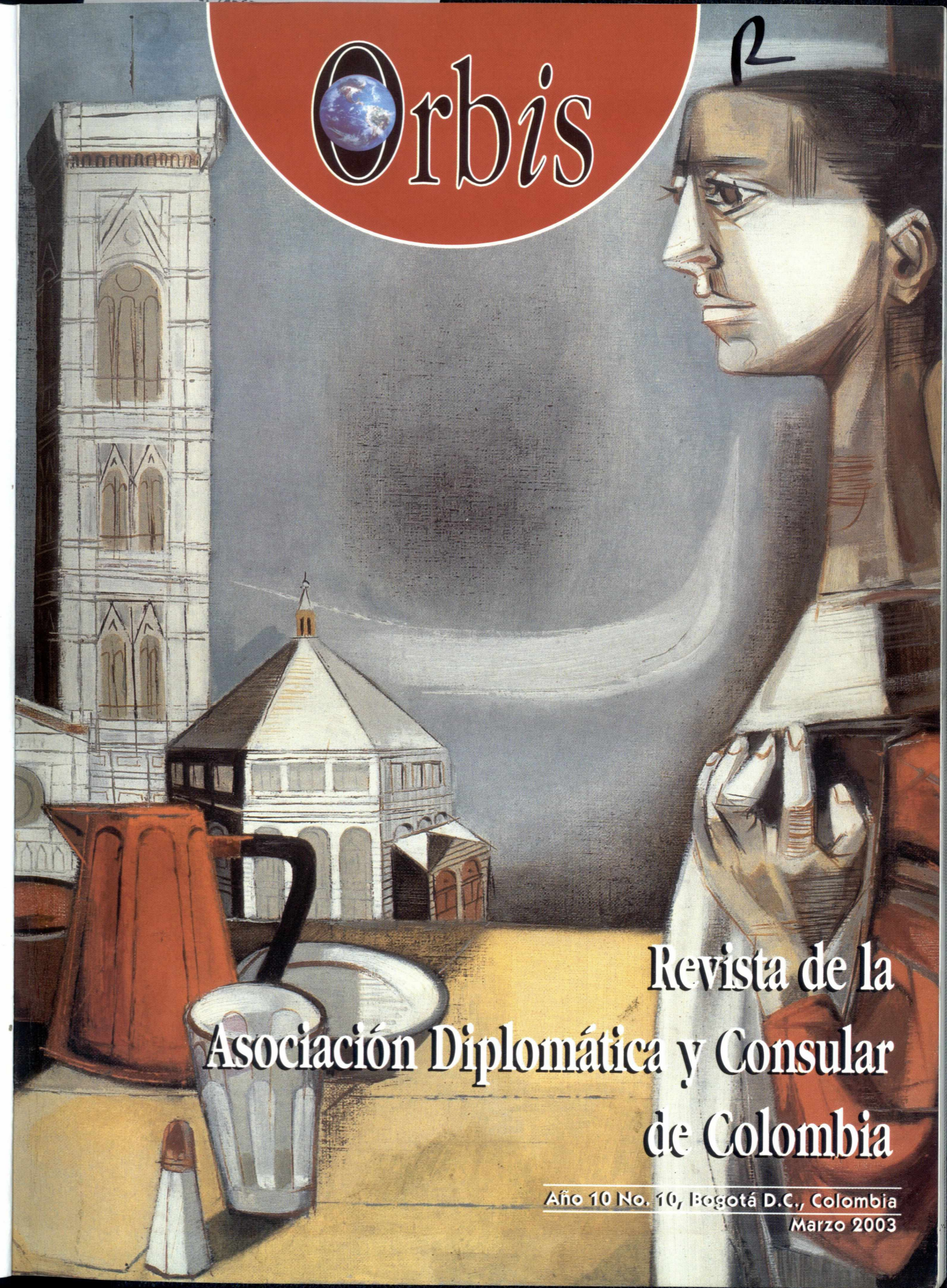


Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 7950

Orbis



Revista de la
Asociación Diplomática y Consular
de Colombia

Año 10 No. 10, Bogotá D.C., Colombia
Marzo 2003

Lector: visitanteblaa

No. Pedido: 795

25011

A: 1231527



ASOCIACION DIPLOMATICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA

Revista de la
Asociación Diplomática y Consular
de Colombia

Año 10 No. 10, Bogotá D.C., Colombia
Marzo de 2003



ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA
Junta Directiva 2002-2003

Presidente
LUIS GUILLERMO GRILLO OLARTE
Embajador

Secretaria Ejecutiva
CONSUELO PEDRAZA GALLARDO
Ministro Consejero

Tesorero
ABELARDO RAMIREZ GASCA
Ministro Consejero

Primer Vocal Principal
LUZ STELLA JARA PORTILLA
Ministro Consejero

Segundo Vocal Principal
GUSTAVO ALFONSO PAEZ GARCIA
Tercer Secretario

Tercer Vocal Suplente
JOSE ANGEL ALDANA GUERRERO
Ministro Plenipotenciario

Vicepresidente
FRANCISCO JOSE COY GRANADOS
Consejero

Secretario Ejecutivo Suplente
FRANK ALBERTO GODOY CASADIEGO
Tercer Secretario

Tesorera Suplente
LESLIE ANDREA GUZMÁN DAZA
Segundo Secretario

Primer Vocal Suplente
ESPERANZA GOMEZ HERNÁNDEZ
Tercer Secretario

Segundo Vocal Suplente
KARIN RUBIO CORTES
Tercer Secretario

Tercer Vocal Suplente
HERNAN VARGAS MARTIN
Primer Secretario

REVISTA Orbis

Comité Editorial

FRANCISCO JOSÉ COY GRANADOS, COORDINADOR
SAMIRA SILVA YOUNES
CARLOS HENRY VALERO SANDOVAL
ALVARO ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO
CARLOS ENRIQUE VALENCIA MUÑOZ

Realización

Servicios Creativos & Cía. Ltda.

Dirección de Diseño

Hilda María Gómez Duque

Preprensa

Zetta Comunicadores

Impresión

Panamericana Formas e Impresos

Bogotá D.C., Colombia, Marzo de 2003

ISSN 1657-2505

© Asociación Diplomática y Consular de Colombia
Carrera 6 No. 9-46 Palacio de San Carlos - Patio de la Palma
Telefax (+571) 336 2943 / 337 4297
Bogotá D.C., Colombia, Suramérica

<http://www.diplomaticoscolombia.org> Correo electrónico: orbis@diplomaticoscolombia.org

Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia ni del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

- Publicación semestral de distribución gratuita -

Contenido

Nota editorial

5

COYUNTURA

Las Agendas Económicas de los Conflictos Armados:
Definiendo y Desarrollando el Papel de las Naciones Unidas
Alexandra Guáqueta Girvin

6

ÓRBITA INTERNACIONAL

La China de Ayer y de Hoy: Retos y Perspectivas
Henry E. Vargas Ávila

25

El Diálogo entre las Civilizaciones: una Propuesta del Islam para el Mundo
Samira Silva Younes

47

AGENDA ORBIS

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional
y sus Protocolos Adicionales: Nuevos Retos de la Comunidad Internacional
Juliana Bustamante Reyes

66

Logro de Cartagena: Realce de las Estructuras de Gobierno del Sistema Internacional Ambiental
Germán García Durán

76

RESEÑAS

Libros

90

Artículos

92

Documentos

99

9
A

Nota editorial

Austeridad y política exterior



La forma como el actual gobierno ha venido manejado la austeridad en el gasto público en lo referente al servicio exterior, plantea muchos interrogantes, particularmente en lo que se refiere a su real impacto presupuestal.

¿Se cerraron las embajadas y consulados que en realidad deberían cerrarse? El reciente descalabro diplomático en la elección de los jueces para la Corte Penal Internacional tal vez sea un doloroso aprendizaje para algunos y un recordatorio para otros de que en diplomacia, como en la física, no hay acción sin reacción. Por ejemplo ¿Se ha indagado cómo votaron los países donde se cerraron misiones diplomáticas?.

Como consecuencia del cierre de 11 consulados y 15 embajadas o delegaciones, mediante Decreto 3221 del 27 de diciembre de 2002, se suprimieron un total de 94 cargos en todas las categorías, pero en el mismo acto administrativo se crearon otros 21, los cuales necesariamente reducirán en alguna proporción los \$20.000 millones de aborro anual que se han reclamado por la medida.

No se conocen los estudios que dieron origen a estas decisiones, pero todo parece indicar que los criterios políticos que los orientaron habrían merecido por lo menos una revisión adicional y un mínimo de debate público, para evaluar su impacto político y diplomático. Por ejemplo, algunos de los cierres corresponden a países que mantienen misiones en Colombia o que resultarán críticos en los próximos años, como resultado de la compleja agenda de política exterior que enfrentamos, la cual necesita conseguir apoyos y no ganar resentimientos o generar indiferencia.

Un aspecto menos conocido y por lo tanto mucho menos debatido, es el lado menos visible de las decisiones que siguieron a los cierres y que involucran todos los cambios producidos en los últimos meses en la nómina del servicio exterior. Por ejemplo, algunos funcionarios (tanto inscritos en la carrera diplomática como de libre nombramiento) han sido trasladados a otras misiones para compensarlos por los cierres, burlar los límites a la permanencia en el exterior o simplemente para atender necesidades ajenas a las propias del servicio. Es lo usual. El problema lo constituyen los costos adicionales y poco justificables en los cuales se ha incurrido.

De otro lado, la figura de las embajadas regionales, que no es tan novedosa pues las concurrencias existen desde que existe la diplomacia, tampoco parece estar manejándose con la austeridad y la racionalidad en la que tanto se ha enfatizado. ¿Cuánto costarán los desplazamientos periódicos de los embajadores a los países en los que son concurrentes? ¿No tendría acaso más racionalidad mantener abiertas misiones de un menor tamaño, con funcionarios capacitados, y redu-

cir otras que acusan exceso de personal? ¿Se cerraron las embajadas y consulados que en realidad deberían cerrarse? El reciente descalabro diplomático en la elección de los jueces para la Corte Penal Internacional tal vez sea un doloroso aprendizaje para algunos y un recordatorio para otros de que en diplomacia, como en la física, no hay acción sin reacción. Por ejemplo ¿Se ha indagado cómo votaron los países donde se cerraron misiones diplomáticas?.

Lo que está por venir es aún más discutible, si se vuelve a la ya conocida figura de los asesores externos. La incapacidad de algunos funcionarios que llegan al servicio exterior como pago a servicios prestados, pone al gobierno contra la pared al encontrar que muchos de estos diplomáticos ocasionales no poseen ni el conocimiento, ni la experiencia -y a veces ni siquiera el interés- para gestionar los asuntos que la política exterior colombiana necesitará durante los próximos años. Acciones como el cabildeo ante instancias nacionales de otros países y ante organismos multinacionales encargados de tomar decisiones que afectan el país, o el manejo de las comunicaciones externas, pueden caer en manos de firmas privadas que no sólo absorberán lo que queda y más del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que además se llevarán consigo el conocimiento y la experiencia de manejo que debería ser el capital exclusivo de un país soberano.

Conciliar las necesidades de una Política Exterior activa con una situación presupuestal restringida no es un asunto fácil, y tal vez no existe una respuesta perfecta. Una herramienta básica para reducir el impacto de las dificultades económicas es maximizar la eficiencia y la productividad de los recursos existentes, lo que en el caso de una institución como la Cancillería debería reflejarse en una política racional en el manejo del servicio exterior y, sobre todo, en el fortalecimiento, el respeto y la adecuada administración de la Carrera Diplomática, lo que no necesariamente significa estar modificando periódicamente el régimen para liberarle las manos a la Administración de turno con respecto al manejo de la nómina. El Decreto 274 de 2000 es una demostración de lo peligroso que resulta tratar de arreglar lo que no está averiado, y cuando lo que se pretende es legitimar la infortunada frase según la cual al servicio exterior no se llega a prestar servicios sino "por servicios prestados".

En ese tema, como en el de la meritocracia y otras iniciativas que ha anunciado, es todavía mucho lo que el actual gobierno necesita mostrar para ser consecuente con las políticas que ha anunciado.

Agradecimientos

Maestro Enrique Grau



EL MUSEO DE ARTE MODERNO, EN PARTICULAR A:

Ernesto Monsalve

Hernando Laguado

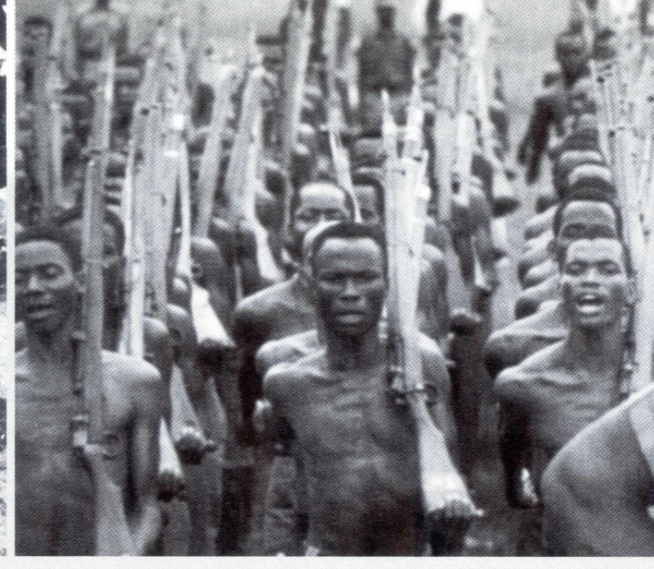


Mónica Bitar Henao

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Lector: visitanteblaa

No. Pedido: 7950



Las Agendas Económicas de los Conflictos Armados: Definiendo y Desarrollando el Papel de las Naciones Unidas

Alexandra Guáqueta Girvin, D.Phil.



Introducción

a globalización ha ayudado a difundir algunos de los

beneficios del desarrollo económico moderno, pero en otros casos también ha ayudado a incrementar y alargar los períodos de la violencia, especialmente en el caso de los llamados conflictos armados internos o guerras civiles.¹ Las nuevas manifestaciones del comercio y la inversión han generado oportunidades económicas que permiten y alimentan la explotación rapaz de los recursos naturales, como gemas preciosas, minerales, petróleo

y maderas, en aquellos países más vulnerables y afligidos por conflictos armados. Asimismo, los lucrativos mer-

¹ El programa EACW de IPA rápidamente concluyó que el término tradicional "conflictos armados internos" debía reformularse, toda vez que la mayoría de los conflictos tienen importantes dimensiones internacionales y están conectados a mercados tanto locales como globales. Políticamente, el término ayuda al país en Guerra a mantener cierto grado de autonomía en sus políticas frente al conflicto, pero, así mismo, remueve cualquier tipo de responsabilidad directa o indirecta que puedan tener extranjeros o países vecinos en las guerras.

Nota: Antes que un artículo académico, este escrito es un "policy paper" y está basado en el simposio Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the UN, realizado por el International Peace Academy y el Fafo Institute for Applied Social Science el 25 de marzo de 2002 en Nueva York y. Este importante simposio estuvo dirigido a la comunidad diplomática de Nueva York, expertos formuladores de políticas de Naciones Unidas y académicos e hizo parte del programa de investigación y diseño de políticas de IPA llamado "Las Agendas Económicas en las Guerras Civiles" (EACW).

cados globales ilegales, como los de la coca, la amapola y la marihuana, han sustituido el cultivo de productos agrícolas legales, dándole a los combatientes los medios financieros para adquirir armas e incrementar su pie de fuerza. Estos "bienes de guerra" han podido encontrar salidas hacia los mercados globales a través de transacciones económicas legales, redes criminales transnacionales o por medio de las porosas áreas grises que existen entre lo legal y lo ilegal.

existentes. Los Estados, las organizaciones internacionales, las ONGs y la empresa privada también pueden crear alianzas estratégicas para diseñar e implementar formas más eficientes y robustas de gobernabilidad global.

Las Naciones Unidas han llevado a cabo importantes acciones en esta dirección, entre las que se encuentran: el régimen de sanciones y las investigaciones y reportes de los Paneles de Expertos del Consejo de Seguridad, el UN Global Compact² y las convenciones internacionales sobre crimen transnacional,

² La iniciativa de Naciones Unidas Global Compact fue lanzada por el Secretario General Koffi Annan en el 2000 con el fin de involucrar a la empresa privada en temas de paz, seguridad y desarrollo sostenible; véase www.unglobalcompact.org. El capítulo colombiano del Global Compact se lanzará en el 2003.

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, docente de las universidades Javeriana y de los Andes, y Analista de Asuntos de Gobierno de Occidental de Colombia. Este trabajo, el resultado de su vinculación a IPA en 2001-2002, no compromete a las entidades mencionadas

corrupción, armas y drogas. No obstante, tanto las Naciones Unidas, como los otros actores locales e internacionales, podrían hacer aún más para desarrollar al máximo su potencial. Por ejemplo, las investigaciones sobre los redes de apoyo al terrorismo internacional que se iniciaron después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la adaptación e implementación de los marcos legales existentes para dismantelar los grupos terroristas indican que la acción internacional coordinada y bien financiada es posible cuando hay suficiente voluntad política por parte de los Estados, sus gobiernos y sus burocracias. Así como los esfuerzos políticos conjuntos fueron posibles para el tema del terrorismo, podrían ser posibles para abordar el tema de las guerras civiles. En otras palabras, hay mucho por hacer a nivel mundial en el tema de los conflictos armados y la paz, pero hacen falta voluntad política y capacidad técnica no sólo de parte de los países en guerra y sus combatientes, sino también de los países que lideran las iniciativas de seguridad internacional. A continuación se describen las tendencias actuales en la financiación de los conflictos armados, se analizan las iniciativas que

han venido surgiendo en años recientes para cortar los flujos internacionales que nutren las guerras y se sugieren algunas líneas específicas de

El Grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial encontró que aquellos países cuyas economías dependían de la exportación de bienes primarios tienen mayor riesgo de desarrollar conflictos internos.

acción a las Naciones Unidas, sus Estados miembros y otros actores internacionales.

Agendas económicas y políticas de los conflictos armados: tendencias y retos

No todas las actividades económicas en zonas de conflicto alimentan la violencia, aunque algunos comportamientos económicos alimentan el conflicto de diferentes maneras. No obstante, independientemente del tipo de actividad económica de la que se esté hablando, algunos estudios³ sobre el tema han encontrado que la mediocre o inexistente implementación de las leyes, la falta de transparencia en el manejo de las regalías y, en general, de los dineros pro-

venientes de la explotación de recursos naturales y los vacíos en los en la regulación financiera de la banca internacional y de las empresas multinacionales contribuyen a nutrir las guerras.

La explotación de recursos naturales

El Grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial encontró que aquellos países cuyas economías dependían de la exportación de bienes primarios tienen mayor riesgo de desarrollar conflictos internos.⁴ La tendencia es especialmente aguda cuando los países carecen de instituciones legíti-

³ Véanse los estudios realizados por el Programme for International Cooperation and Conflict Resolution (PICCR) del Fafo Institute for Applied Social Science para la industria maderera, petrolera, el sistema financiero internacional y el caso de los diamantes, publicados en versión electrónica en marzo de 2002, en <http://www.fafon.no/piccr/ecocon.htm>.

⁴ Se trata del controversial estudio por Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", octubre del 2001 en <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedandgrievance.htm>

Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 7952

mas y transparentes capaces de administrar grandes cantidades de dinero generadas en un corto tiempo, bien sea por los mismos Estados o por la empresa privada. Bajo estas condiciones, funcionarios públicos, políticos y militares tienen incentivos inusualmente altos para desviar los recursos públicos para beneficio personal o traducirlos en ganancias burocráticas, clientelistas o militares que a menudo discriminan contra grupos de acuerdo con su estrato social, su etnia o su religión; en contraste los incentivos para canalizar los recursos hacia políticas que propendan hacia un desarrollo económico sostenible y equitativo son comparativamente bajos.

Las distorsiones en la distribución de las regalías provenientes del petróleo, por ejemplo, han alimentado las arcas de gobiernos corruptos y, en algunos casos como el colombiano⁵, de grupos rebeldes. Por esto se han buscado sofisticados mecanismos para acordar la división de ingresos entre empresas multinacionales inversionistas y los Estados en los cuales éstas invierten (*revenue sharing*), y para repartir las regalías a nivel nacional y local (*revenue management schemes*), con el fin de asegurar que los recursos pe-

troleros se canalicen hacia el desarrollo económico y social de los países y comunidades que lo poseen. Otras veces, las guerras se alimentan directamente de la extracción militarizada de diamantes, maderas, cobalto, coltan y cobre en manos de grupos rebeldes o Estados autoritarios, como en los casos de Angola, Camerun, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona.

No todos los recursos naturales, sin embargo, se convierten en bienes transables que alimentan las guerras. Y no todos los bienes que hacen parte de las economías de guerra son recursos naturales. El contrabando de manufacturas o tecnología también se usa para financiar las guerras. Esto nos lleva a concluir que, aunque haya algunos bienes que se presten más que otros para ser explotados ilegalmente por los actores que hacen parte de los conflictos armados, lo que realmente importa y facilita el sostén económico de las guerras son las estructuras de oportunidad que permiten el abuso de la producción económica y del comercio para fines bélicos o corruptos. Estas estructuras de oportunidad se conforman por mercados internacionales



poco o inadecuadamente regulados, y la ineficacia de los controles nacionales sobre la producción económica y el uso de los ingresos públicos y las regalías.

⁵ Para el caso de Colombia ver Andrés Peñate, *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province*. M. Phil. Thesis in Latin American Studies, University of Oxford, 1991 y Alexandra Guàqueta, "Political Economic Dimensions of the Colombian Conflict", en Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.) *Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder, Co: Lynne Rienner, 2003), próximo a publicarse.

El mercado de armas ligeras

La actividad que se halla más claramente asociada con los conflictos *internos* es el tráfico de armas ligeras.⁶ La mayoría de las armas utilizadas en los conflictos armados son producidas legalmente y exportadas por proveedores del mundo industrializado a través de autorizaciones de las entidades estatales. Con frecuencia, llegan a las zonas de conflicto por medio de oficiales corruptos que falsifican o trafican con salvo-conductos, de comerciantes legítimos o inescrupulosos, y a través de organizaciones criminales transnacionales. Los grandes volúmenes en el tráfico de armas han sido posibles gracias a la falta de registros y reportes de compras y ventas por parte de los Estados proveedores y consumidores, la falta de intercambio de información entre las autoridades de los diferentes países, y sobre todo por la indiferencia de las empresas transportadoras.

Las Naciones Unidas y algunas organizaciones regionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Económica de los Estados del Oeste Africano (ECOWAS) han implantado embargos de armas y diseñado medidas para preve-

nir y castigar el tráfico ilegal de armas. Estas medidas incluyen la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos (2001), la Convención contra la Manufactura y Tráfico Ilegales de Armas, Municiones, Explosivos y Otro Material Relacionado de la OEA (1998), y la Moratoria sobre la Exportación, Importación y Manufactura de Armas Lige-

Los bancos, por ejemplo, procesan las transacciones financieras de los combatientes e incluso se prestan para esconder o lavar dinero.

ras (1998). Sin embargo, en la práctica, la implementación de sus medidas ha sido bastante débil.

La inteligencia financiera y las medidas de transparencia fiscal podrían ser utilizadas en conjunto con las disposiciones de estas convenciones y medidas para rastrear el origen, tránsito y destino de las armas y todos los actores que son eslabones de la gran red de transacciones que constituyen el comercio de armas. Adicionalmente, los Estados productores de armas, incluyendo los miembros del Con-

sejo de Seguridad, podrían tomar las medidas legales adecuadas para sancionar a aquellas personas que han violado los embargos y que ya han sido identificadas por los Paneles de Expertos de las Naciones Unidas. Otra alternativa para limitar el acceso de los combatientes a las armas es por medio de la reducción de sus capacidad de compra, razón por la cual los controles a las finanzas de los grupos armados es tan importante.

La falta de regulación de las actividades del sector privado en zonas de conflicto armado

Usualmente, los grupos rebeldes o amos de la guerra (*warlords*) han sido vistos como los actores principales de las guer-

ras civiles, y por esto la comunidad internacional formuladora de políticas ha volcado su atención sobre dichos actores, olvidando o ignorando la participación directa e indirecta en las guerras de otros actores, como por ejemplo las empresas pri-

⁶ Véase la página del International Action Network on Small Arms en www.ianasa.org, y Alvaro Tirado Mejía, *Colombia y el control internacional de armas pequeñas y ligeras* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002), Capítulo I.

vadas. El sector privado, sin embargo, también está conectado a la economía de los conflictos armados por medio de transacciones legales e ilegales.⁷ Algunas compañías pueden estar comprando los productos que los rebeldes o los Estados venden para financiar la guerra, o les proveen servicios a los combatientes o se sirven para transportar los bienes que necesitan (uniformes, armas, comida, medicinas). Los bancos, por ejemplo, procesan las transacciones financieras de los combatientes e incluso se prestan para esconder o lavar dinero. Por su parte, las aseguradoras ayudan a llenar los bolsillos de los combatientes cuando pagan por un secuestro.

En general, los combatientes han se han aprovechado del sector privado y muchas veces lo han convertido en un objetivo de guerra. Sin embargo, otras veces, a sabiendas, las empresas privadas y sus empleados han incurrido en prácticas que alimentan el conflicto armado. Muchas veces transacciones que se consideran legales pueden alimentar los conflictos, y los combatientes saben cómo explotar los vacíos en la regulación, especialmente las grietas legales de las transacciones internacionales cuan-

do los países tienen reglas diferentes. Ha habido algunos intentos por establecer lineamientos normativos y legales relacionados con el comportamiento del sector privado en zonas de conflicto; éstos abarcan códigos de conducta voluntarios y legislación vinculante a nivel nacional.⁸ Ambas alternativas presentan inconvenientes: el grado de acatamiento de los códigos voluntarios tiende a ser bajo y la legislación vinculante que existe hasta el momento no tiene alcance o jurisdicción global. Además, los lineamientos existentes son aún poco claros en definir qué actividades harían al sector privado directamente cómplice en las guerras.

Asegurando la cooperación y el acatamiento de los Estados

Ya se ha mencionado el papel de los grupos armados ilegales y del sector privado en las guerras civiles. Pues bien, hay un tercer actor: el Estado, que también destina combatientes militares legales a las guerras al igual que importantes cantidades de dinero. Por esta razón, para comprender las dinámicas de las guerras, en especial la forma como se entrelazan las variables políticas y económicas, es fundamental conocer y entender la manera



⁷ Andrew Mack, "The Private Sector and Conflict", disponible en la página del *Global Compact* en <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/privateSector.htm>, y Jake Sherman, "Options for Promoting Corporate Responsibility in Conflict Zones: Perspectives from the Private Sector" (IPA: New York, 2002)

⁸ Véase el reciente y excelente estudio por Natural Heritage Institute, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development y Human Rights Advocates, *Beyond Good Deeds. Case Studies and a New Policy Agenda for Corporate Accountability*, Julio 2002.

como los Estados operan y administran, las debilidades institucionales y de recursos humanos del Estado, y sus fracturas étnicas, sociales o religiosas. Adicionalmente, ha quedado muy claro que a pesar de la globalización y la importancia del libre mercado, los Estados actúan como "porteros" de las actividades económicas públicas y privadas en la medida en que aún son los principales actores en la formulación, implementación y vigilancia del acatamiento de las reglas que definen el contorno de la economía. Los Estados, por ejemplo, determinan qué compañías están autorizadas o no para explotar los recursos naturales nacionales y cómo es que se distribuyen las ganancias entre la sociedad; y también son los Estados los que monitorean el tránsito de los bienes por medio de los controles aduaneros. Por ello, los aparatos administrativos débiles pueden contribuir directa o indirectamente al origen y duración de las guerras. La corrupción pública, la regulación ineficaz o mal orientada y el bajo nivel de acatamiento de la ley en países menos desarrollados, e incluso en países industrializados, le permiten a los grupos rebeldes desarro-

llar su agenda económica y política con impunidad. Por ello, la formulación de medidas que buscan acabar con los conflictos armados deben contemplar el papel de los Estados que se hayan en guerra, al igual que el papel de los Estados vecinos o lejanos que comercian o invierten en el país en guerra. Esto nos lleva a concluir que, los garantes primarios de la segu-

Las agendas políticas, desde el ansia de poder, la defensa de minorías, hasta la idea de la autonomía nacional son igualmente cruciales que los agravios individuales y sociales en las dinámicas de los conflictos armados.

ridad humana, nacional e internacional son los Estados, que es responsabilidad de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas propender por que los Estados cooperen y cumplan con las normas internacionales (que implican disposiciones nacionales) y que le corresponde a los Estados hacer que el sector privado no exacerbe la violencia en los conflictos armados.

Definiendo el papel de las Naciones Unidas

Investigaciones académicas, reportes de ONGs y los detallados reportes de los Paneles de Expertos de Naciones Unidas han concluido que las actividades asociadas con el conflicto armado se caracterizan por la "explotación anárquica", las "transacciones criminalizadas" y la "producción militarizada".⁹ También hallaron que el mercado que sostiene los conflictos armados no es anónimo; se trata más bien de una cadena identificable de actores que incluye a la empresa privada, países industrializados y pacíficos del hemisferio Norte, entidades financieras, empleados públicos corruptos, amos de la guerra y organizaciones criminales, cuyas transacciones contribuyen a hacer la guerra. Además, la falta de una regulación uniforme y coordinada a nivel internacional deja grandes vacíos en la economía legal, los que eventualmente son explotados por los combatientes. Esto indica que existen al menos dos retos esenciales para la comunidad internacional: 1) establecer estándares normativos claros y legítimos que definan exactamente qué tipo de actividades son aceptables y cuáles

no, cuando se está tratando de evitar el surgimiento y la prolongación de los conflictos armados; y, 2) involucrar en el proceso de creación y monitoreo de mecanismos de regulación económica en zonas de conflicto a todos aquellos que pueden tener intereses económicos y políticos claves en dichas zonas.

Agravios e incentivos políticos en los conflictos armado

Los incentivos políticos y los agravios de las personas que terminan involucrándose en los conflictos armados son tan importantes como las oportunidades e incentivos económicos que sostienen las guerras. Es justamente la interacción entre motivaciones económicas y políticas dentro de estructuras de poder particulares las que causan, prolongan e intensifican los conflictos armados. La necesidad de lucro¹⁰ es indudablemente un factor que motiva a algunos individuos a involucrarse en las guerras y explotar el comercio que las sostiene y rodea. Sin embargo, las necesidades básicas de sobrevivencia también son incentivos básicos que llevan a niños, hombres y mujeres a vincularse con grupos armados ilegales porque no encuentran actividades económicas alternativas o instancias de cohesión social que

garanticen su sentido de pertenencia a un Estado-nación o una comunidad local que resuelva sus desacuerdos de forma pacífica.

Las agendas políticas, desde el ansia de poder, la defensa de minorías, hasta la idea de la autonomía nacional son igualmente cruciales que los agravios individuales y sociales en las dinámicas de los conflictos armados. Es así

⁹ Estos términos fueron acuñados por en la serie de estudios encargados por el proyecto del Fafo Institute llamado "Economías de los Conflictos: Actividades del Sector Privado y los Conflictos Armados". La explotación anárquica se refiere a la falta de transparencia en los negocios de las empresas privadas, el debilitamiento o pérdida total del control del Estado sobre las zonas de producción, y la impunidad con que empresas privadas y gobiernos operan, todos los cuales resultan de la falta de regulación adecuada a nivel doméstico e internacional de los mercados financieros y comerciales, al igual que del colapso de las instituciones estatales en situaciones de guerra. Las transacciones criminalizadas se refieren a las exportaciones e importaciones ilegales, el desvío de bienes legales y la falsedad en la documentación de las transacciones que ocultan su verdadera naturaleza. También se refiere a las transacciones que facilitan el lucro de bienes que han sido

como los líderes de grupos guerrilleros, al igual que de los Estados, le dan orientación y significado sociopolítico a las actividades económicas que sirven de soporte económico de las guerras y articulan los objetivos políticos que tienen resonancia entre sus seguidores. Por ejemplo, a pesar del saqueo económico en Angola, Jonas Savimbi, el difunto líder de la Unidad Nacional para la Liberación To-

producidos ilegalmente o robados. La producción militarizada ocurre cuando los bienes se convierten estratégicos para alguna de las partes militares involucradas en las guerras. Ha estado generalmente asociada con la protección militar de las instalaciones petroleras y el uso de personal militar en la cadena de producción de los bienes, por ejemplo la extracción minera. Véase Mark Taylor, "Emerging Conclusions", *Economies of Conflict: Private Sector Activities in Armed Conflict* (Oslo: Fafo, PICCR, marzo del 2002).

¹⁰ En su primera versión, el controvertido escrito de Collier y Hoeffler parecía argumentar que los rebeldes no eran más que pillos disfranzando sus deseos de dinero con discursos ideológicos. Esta interpretación desató un gran debate en círculos académicos y políticos pues deslegitimaba los orígenes políticos de los conflictos y la opción de rebelión para combatir Estados autoritarios.

tal de Angola (UNITA) luchó contra el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) basado en argumentos ideológicos y políticos. En la guerra de Bosnia entre 1992 y 1995, la mayoría de unidades paramilitares se sostenían por medio del robo, el tráfico ilegal, el contrabando, las "vacunas" y el secuestro. Sin embargo, es indiscutible que las visiones étnicas de los políticos locales le dieron un ímpetu a las devastadoras medidas de limpieza étnica que adelantaron los grupos paramilitares. Desde el punto de vista académico es difícil cuantificar factores psicológicos como el honor, el prestigio y el orgullo, pero es importante tenerlos en cuenta pues afectan el comportamiento, las identidades y las decisiones de los individuos y grupos que luchan en los conflictos armados.

En suma, los formuladores e implementadores de políticas deben entender al máximo la interacción entre todas las variables, con el fin de incrementar su impacto y alterar la matriz de incentivos que se tejen en las guerras, evitando que dichas políticas tengan efectos perversos sobre la población civil. Cortar los flujos financieros y de armas que nutren los conflictos armados debe ser tan solo uno de los componentes de

una estrategia diplomática integral de prevención y resolución de conflictos.

Regulando las actividades que promueven los conflictos armados: algunas herramientas y estrategias

Como se mencionó anteriormente, los esfuerzos que hasta el momento han hecho los Estados, las empresas privadas y las organizaciones internacionales para evitar que los actores armados abusen del sistema de comercio y finanzas internacional van desde medidas voluntarias hasta leyes vinculantes e innovadoras alianzas entre los sectores público y privado que tratan de no obstaculizar los negocios legítimos y la inversión en zonas en vías de desarrollo. A continuación se describen y analizan algunas de esas iniciativas.

Regímenes de certificación de productos y lecciones del Proceso Kimberley

El Proceso Kimberley ha constituido una de las alternativas internacionales más prometedoras para frenar uno de los negocios más sangrientos de los últimos años: el tráfico de diamantes explotados y comercializados ilegalmente por las guerrillas en Sierra Leona y Angola. Los participantes del Proceso

Kimberley, en particular las ONGs, buscaron desarrollar un control de alcance global, no solo local, ya que el mercado de diamantes que nutría las guerras en estos países abarcaba una red de productores, pulidores, vendedores y consumidores a nivel internacional. La certificación de diamantes que se diseñó ofrece interesantes lecciones que quizás podrían replicarse para otras guerras y otros productos.

El esfuerzo comenzó después de que varias ONGs realizaran impactantes investigaciones sobre la violación a los embargos¹¹ que Naciones Unidas le había impuesto a UNITA y al Frente Revolucionario Unido (RUF) de Sierra Leona. De esta manera, en mayo del 2000 el gobierno de Sudáfrica convocó la primera de trece reuniones para desarrollar mecanismos que incrementan los costos de transacción a los comerciantes ilegales de diamantes, con el fin de reducir el comercio de los "diamantes de guerra". Después de dos años de negociaciones, el acuerdo final firmado en Ottawa en marzo del 2002 -que reunió a 37 países y a los representantes de la industria diamanteras-, estableció una serie de estándares mínimos que los países productores y comercializadores deben seguir para controlar el

origen de los diamantes. Así, el acuerdo incluyó: 1) una serie de controles estandarizados desde la mina hasta los puntos de exportación; 2) un proceso de certificación mediante el cual los diamantes son transportados internacionalmente en paquetes sellados y con documentos correspondientes que pueden ser verificados en las aduanas de todos los países, lo que no sólo permitió el control sobre el transporte, sino que también hizo posible, por primera vez, que se hicieran auditorías a las empresa diamanteras; y, 3) controles en aquellos países donde los paquetes se abren para cortar, pulir y re-empacar los diamantes. Esta acción combina gestiones voluntarias y obligatorias para la empresa privada y los Estados respectivamente.

El papel de las ONGs

Cada uno de los actores involucrados en este proceso ejerció roles complementarios. Las ONGs, con su capacidad de realizar investigaciones de forma independiente de los intereses políticos de los Estados y de las empresas privadas, a través de campañas de sensibilización pusieron al descubierto la situación en Angola y Sierra Leona con base en información veraz, lo que captó la atención de los gobiernos

y de la industria diamanteras. Estos finalmente conocieron y entendieron las conexiones entre diamantes y conflicto armado. En junio de 1999, la prestigiosa ONG basada en Londres, Global Witness, hizo una presentación al Consejo de Seguridad sobre el comercio internacional de diamantes basada en su revelador y contundente reporte "A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict". El reporte describía la forma como se había violado el embargo que Naciones Unidas había impuesto a la exportación de aquellos diamantes de Angola que no estuvieran acompañados por el certificado de origen. Era la primera vez en la historia de Naciones Unidas que una ONG le hacía una presentación al Consejo de Seguridad. Inmediatamente después se empezó a publicar más noticias y reportes acerca de la cruenta guerra en Sierra Leona, también conectada al comercio de diamantes. La atención del público y la comunidad internacional crecieron, especialmente a raíz del trabajo de la ONG Partnership Africa-Canada y especialmente su reporte de enero del 2000 titulado "The Heart of the Matter: Sierra Leona, Diamonds and Human Security". Las empresas de diamantes temieron que dichos reportes dañaran



su reputación o, más aún, que las ONGs iniciaran una campaña de boicoteo para lograr que los consumidores de países industrializados dejaran de comprar diamantes. Aunque la preocupación era genuina, las ONGs fueron constructivas en su proceder, pues pensaban que forzar a las empresas de diamantes a retirarse del mercado africa-

¹¹ Para una completa y analítica referencia al tema de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas véase George A. López, David Cotright y Julia Wagler, *The Sanctions Decade: Assessing the UN Experience of the 1990s* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000)

no impactaría negativamente las economías locales en aquellos países más vulnerables. Por ello, en lugar de un boicoteo, Global Witness y Partnership Africa-Canada optaron por trabajar con el sector privado y no en contra de él.

El papel de la Organización de las Naciones Unidas

No estaba estipulado que Naciones Unidas firmara el acuerdo del Proceso Kimberley, no obstante, la Organización jugó un papel fundamental para que el proceso su pusiera en marcha y las negociaciones llegaran a su culminación. Su papel se dio de la siguiente manera:

Primero, cuatro meses después de la presentación que Global Witness le hizo al Consejo de Seguridad sobre los diamantes y las guerras en África, el Consejo nombró un Panel de Expertos -cuya función se discute en detalle más adelante- para investigar y reportar sobre las violaciones a los embargos que buscaban poner fin al conflicto armado en Angola. Los reportes del Panel fueron públicos, detallados y explícitos -lo que había sido inusual dentro de la cultura de Naciones Unidas, muchas veces prisionera de presiones políticas de

los países miembros y de ineficiencias en su burocracia. Esto le dio credibilidad a las preocupaciones que ya habían expresado las ONGs y los medios de comunicación frente al problema de los diamantes. Los reportes del Panel también demostraron que los "diamantes-conflicto"

Finalmente, al iniciar Sudáfrica el Proceso Kimberley en mayo del 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas apoyó y legitimó el proceso, emitiendo la Resolución 55/56, adoptada en diciembre del 2000.

de África estaban estrechamente conectados a los mercados globales, y por ende, involucraban también a los países industrializados del Norte.

Segundo, las iniciativas de Naciones Unidas inspiraron cambios importantes en la forma como los gobiernos estaban abordando el tema de los diamantes. El "Final Report of the UN Panel of Experts on the Violation of Security Council Sanctions Against UNITA (S2000/203)" -el primero de sobre estos temas y elaborado con base

en investigaciones *in situ* por expertos externos contratados para dicha función-, y el "December 2000 Report on Sierra Leona" finalmente lograron que, por ejemplo, Suiza y Bélgica cambiaran su forma de comerciar diamantes con aquellos países sujetos al embargo. Bélgica, además, también firmó acuerdos bilaterales con Angola, Sierra Leona, y Guinea para prestar asistencia técnica a estos países en la elaboración de certificados de origen para diamantes.

Finalmente, al iniciar Sudáfrica el Proceso Kimberley en mayo del 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas apoyó y legitimó el proceso, emitiendo la Resolución 55/56, adoptada en diciembre del 2000. La resolución fue sometida por 48 países y aprobada unánimemente. Este espaldarazo político de las Naciones Unidas fue esencial para hacer del proceso un acuerdo verdaderamente global -una gran contribución, ya que se temía que los países con comercio de diamantes y sin guerras que los afligieran no tendrían incentivo alguno para adoptar nuevas normas de control y monitoreo que se estaban proponiendo-

El papel de los Estados

También fue crucial haber tenido Estados con credibilidad internacional, como Gran Bretaña y Sudáfrica, que lideraran y aplaudieran el Proceso Kimberley. En general, la participación de éstos países y de la comunidad internacional en el proceso era importante, toda vez que eran los Estados los que tenían la potestad para implementar el proceso de certificación, especialmente en lo concerniente a los controles aduaneros.

El papel del sector privado

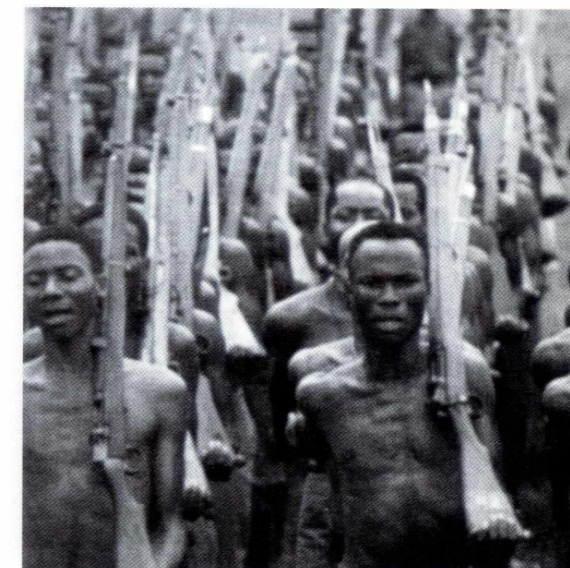
En el pasado, la tendencia hubiera sido no involucrar al sector privado en el Proceso Kimberley. Sin embargo, por varias razones las ONGs consideraron que la participación de las empresas explotadoras y comercializadoras de diamantes era indispensable. Primero, sólo las empresas de diamantes tenían el conocimiento suficiente sobre sus operaciones para poder identificar dónde y cómo introducir controles efectivos. Segundo, debido a la configuración del mercado de diamantes, eran las empresas las que tenían que introducir importantes cambios en sus prácticas, para lo cual su voluntad política y capacidad técnicas eran necesarias. Por

último, empresas como *De Beers*¹² estuvieron de acuerdo en que una mayor transparencia del mercado de diamantes y la reducción del tráfico ilegal era importante para la paz en África.

Promoviendo la transparencia financiera

La transparencia del sistema financiero internacional es indispensable para reducir los vínculos entre algunas actividades productivas legales e ilegales y los conflictos armados. La capacidad financiera y militar de los combatientes puede ser debilitada si se identifican y cortan ciertos flujos financieros. Se espera que el debilitamiento de los grupos armados ilegales eventualmente los lleve a participar en negociaciones de paz. Una mayor transparencia financiera conllevaría a otros beneficios en cuanto a la reducción de violencia; así mismo, ayudaría a disuadir y limitar los actos de corrupción oficial y privada que permiten que los grupos armados ilegales actúen con impunidad y escalen la violencia.

Las medidas que existen hoy en día para prevenir el lavado de dinero pueden también utilizarse para abordar los conflictos armados. Las Naciones Unidas, la Unión Europea,



el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), al igual que la regulación introducida por grupos como el Comité de Supervisión Bancaria de Basel han establecido algunos estándares para promover la transparencia financiera. El Financial Action Task Force (FATF) de la OECD ha ejercido presión mediante lo que se conoce en el medio diplomático como *namings and shaming* -avergonzar a los Estados e instituciones por

¹² La empresa De Beers, por muchas décadas la mayor productora de diamantes en el mundo, controla el mercado internacional de diamantes a través del CSO (Central Selling Organization), que fija precios y domina el 70% del mercado internacional.

medio de reportes públicos. En este sentido, los miembros del FATF que se preocupan por su reputación internacional han adoptado algunas medidas de transparencia financiera, incluyendo la reforma de los conocidos paraísos financieros. Adicionalmente, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos impulsaron la creación de controles adicionales al sistema financiero, los cuales podrán a su vez tener un impacto concreto en el tema de las guerras civiles.

Aunque es cierto que se ha avanzado mucho en el tema de regulación financiera, en parte por el auge de las medidas anti-narcóticos a nivel mundial, también es cierto que los resultados han sido tan sólo parciales. No todos los países tienen la capacidad técnica para supervisar el comportamiento de entidades financieras pequeñas y locales o internacionales y más sofisticadas. El contraste que existe entre los estándares y las leyes de las diferentes jurisdicciones geográficas globales es también un obstáculo para realizar controles, llevar a cabo investigaciones financieras, detectar comportamiento criminal y, en general, prevenir el abuso del sistema financiero.

Por esto, la promoción de estándares que se apliquen de igual forma a todos los países y a las instituciones financieras mundiales es necesaria. Al respecto, ha habido algunas iniciativas por parte del sector privado; por ejemplo, varios bancos con operaciones internacionales

Aunque es cierto que se ha avanzado mucho en el tema de regulación financiera, en parte por el auge de las medidas anti-narcóticos a nivel mundial, también es cierto que los resultados han sido tan sólo parciales.

lanzaron en octubre del 2000 los Principios Wolfsberg contra el Lavado de Dinero. La importancia de esta iniciativa radica en los actores que constituyen su eje de diseño y ejecución: los mismos bancos. Las instituciones financieras, especialmente aquellas que operan a nivel global, tienden a estar mejor equipadas que el sector público en términos de tecnología, acceso a la información, capacidad organizacional y recursos humanos para detectar y prevenir aquellas transacciones que alimentan las guerras.

Los Principios Wolfsberg son un buen comienzo, pero les hace falta un mecanismo de monitoreo de implementación. Johnathan Winer, ex-funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos y consultor para el sector privado, ha estado proponiendo una serie de medidas para fomentar la transparencia financiera que llenarían los vacíos dejados por las iniciativas que existen hasta el momento.¹³ Él sugiere la creación de unas "listas blancas" en lugar de unas "listas negras". Las listas blancas se harían para premiar a todas las instituciones financieras que cumplan a cabalidad con los procedimientos para evitar que

los grupos armados ilegales usen los bancos para lucrarse o comprar armas. El premio sería hacer que ciertas organizaciones depositen y

¹³ Véase Johnathan M. Winer, "How to clean up dirty money", *Financial Times, Weekend*, marzo 23-24 del 2002, p. 1 y "Illicit Finance and Global Conflict", *Economics of Conflict: Private Sector Activities in Armed Conflict*, Fafo-report 380 (Oslo: Fafo, PICCR, marzo 2002). Winer fue ponente en el simposio *Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the UN*, supra 1.

manejen sus grandes cantidades de dinero en los bancos certificados. Estas organizaciones serían; las Naciones Unidas; el Banco Mundial; los bancos regionales, como el Banco Inter Americano de Desarrollo; las grandes fundaciones privadas, como la Ford o la Rockefeller; las entidades de promoción a las exportaciones; y las aseguradoras públicas. Además, el sistema incluiría mecanismos para evitar que las instituciones financieras más pequeñas dejen de percibir beneficios por las imposibilidad de competir contra los bancos más grandes.

Esta propuesta sigue la lógica de trasladar el sujeto, el objeto y, en parte, la responsabilidad de regulación al sector privado, que es donde suceden muchas de las transacciones indebidas que afectan los conflictos armados. No obstante, tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen un papel importante que jugar en este esquema: las Naciones Unidas y sus Estados miembros pueden contribuir a este proceso mediante la asistencia técnica a los países más vulnerables, con el fin de que adopten e implementen los estándares estipulados en la Convención de Viena de 1988 y la Convención contra el Crimen

Organizado Transnacional de 2000, las cuales contienen importantes disposiciones en el tema de lavado de dinero.

En general, la transparencia financiera y la documentación de las transacciones pueden ser poderosas herramientas de control a muchas de las actividades económicas que giran alrededor de las guerras si se combinan con otras medidas voluntarias y obligatorias. Por ejemplo, la documentación y transparencia financieras pueden complementar el proceso de certificación de armas para diferenciar entre ventas y compras legales e ilegales, y trazar las cadenas de pagos.

Las ventajas y limitaciones de la auto-regulación por parte del sector privado

Muchas de las iniciativas mencionadas hasta el momento incluyen como novedad la participación y colaboración del sector privado en acciones que pretenden cortar los flujos de bienes y dinero nacionales e internacionales que sostienen los conflictos armados. Es más, con la progresiva redefinición de la responsabilidad social de las empresas, se ha dado una proliferación de medidas voluntarias en los temas de transparencia, la contratación de empresas privadas de seguridad y regímenes de certifica-



ción. Todo esto constituye un desarrollo positivo; sin embargo, su alcance concreto como instrumento para la paz es todavía parcial, pues geográficamente estas medidas voluntarias no tienen un cubrimiento global y temáticamente dejan ciertas actividades por fuera de la mira. Además, dada la naturaleza del libre mercado, habrá empresas que querrán sacar ventajas competitivas frente a otras, al evadir los posibles costos de adoptar las medidas voluntarias a favor de la paz.

Sin embargo, la opción de que las empresas privadas ejerzan auto-regulación y sean el centro de la implementación de las medidas de control tiene importantes ventajas que vale la pena resaltar. La auto-regu-

lación -en comparación con la regulación impuesta y creada sin procesos de consulta entre el sector público, los organismos internacionales y las empresas privadas-, resuelve los problemas que afrontan las entidades públicas a la hora de asegurar el acatamiento por parte de las empresas privadas. Como se sugirió anteriormente, el sector público tiene menos capacidad técnica y administrativa y menos recursos que el sector privado, y no siempre tiene la información necesaria acerca de los detalles de las operaciones del sector privado. De otra parte, la comunidad internacional puede crear incentivos para que la empresa privada participe en temas de resolución de conflictos.

Una mirada a iniciativas de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han usado sanciones económicas generales y selectivas para bloquear el flujo de armas y dinero a los conflictos armados. Sin embargo, el proceso de monitoreo del cumplimiento de estas sanciones puede mejorar sustancialmente partiendo de los recientes resultados de los Paneles de Expertos. El perfeccionamiento del sistema de sanciones de Naciones

Unidas es una forma de abordar el problema de los conflictos armados. Otra posibilidad es reproducir elementos de otras medidas creadas para otros temas que, no obstante, pueden ser útiles para frenar la violencia de las guerras civiles, como en el caso del Comité Antite-

Al nombrar y avergonzar a países y empresas que supuestamente se vanagloriaban de mantener un buen comportamiento en la comunidad internacional, el Panel de Expertos logró ejercer presión política.

rorismo (CTC) creado por las Naciones Unidas después de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

El régimen de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los Paneles de Expertos: lecciones de la aplicación de sanciones a UNITA en Angola

Desde 1992 hasta 1998, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso progresivamente una serie de "paquetes" de sanciones económicas que tenían como finalidad frenar conflictos armados internos por medio

del bloqueo de dinero y armas a los combatientes. En la mayoría de los casos, los actores (grupos rebeldes y Estados) a quienes iban dirigidas las sanciones violaron las medidas con total impunidad. Naciones Unidas se había quedado corta en la tarea de hacer cumplir los embargos. Reconociendo este problema, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entendió que la aplicación eficaz de las sanciones requeriría un mecanismo de monitoreo más robusto para identificar y penalizar a los violadores de sanciones. En el caso de UNITA en Angola, el Consejo de Seguridad, a través del Comité de Sanciones, estableció en

mayo de 1999 un Panel de Expertos con un mandato de seis meses y la tarea de recolectar información detallada acerca de la violación a las sanciones impuestas a UNITA. El 10 de marzo de 2000, el Panel produjo el "*Final Report of the UN Panel of Experts on the Violation of Security Council Sanctions Against UNITA (S2000/203)*", el cual, por primera vez, explícitamente nombró los países, compañías e individuos que estaban violando las sanciones y la forma exacta como llevaban a cabo sus transacciones. En el pa-

sado, la cultura diplomática tradicional había prevenido tal franqueza en documentos públicos oficiales y, en este sentido, este reporte puso al descubierto información contundente que significó un gran avance para lograr el cumplimiento de los embargos.

Al nombrar y avergonzar a países y empresas que supuestamente se vanagloriaban de mantener un buen comportamiento en la comunidad internacional, el Panel de Expertos logró ejercer presión política.

Sin embargo, lo anterior no era suficiente para lograr resultados concretos por parte de los Estados. En ese sentido, en el mes de abril de 2000 el Consejo de Seguridad decidió establecer el Mecanismo de Monitoreo de Sanciones contra UNITA. Además de identificar las redes de tráfico que violaban las sanciones, el Mecanismo de Monitoreo extendería el alcance de sus investigaciones; al carecer de los poderes y procedimientos del sector de justicia y policial típicos de los Estados, el Mecanismo ideó una estrategia basada en tres líneas de acción: 1) estableció unos estándares de legitimidad de la información para que constituyeran pruebas válidas en sus alegatos contra Estados,

empresas e individuos; 2) consiguió la ayuda de Estados y organismos, como la Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, para que verificaran y facilitaran información; y, 3) continuaron usando los buenos oficios y la diplomacia para ejercer presión y castigar a los actores culpables, de acuerdo con los marcos legales que ya estuvieran a disposición de los Estados.

El Panel de Expertos de 1999 que monitoreó la aplicación de sanciones contra UNITA sirvió de modelo para otros casos. De ahí en adelante, el Secretariado General de Naciones Unidas nombró Paneles de Expertos para investigar el comercio de guerra en Sierra Leona y la violación de sanciones en ese país (julio de 2000), para Liberia (febrero de 2002) y otro para investigar la explotación ilegal de recursos naturales en la República Democrática del Congo (julio de 2000).

Fortalezas, debilidades y retos del régimen de sanciones

Los Paneles de Expertos tienen dos grandes fortalezas: la primera, su independencia de la presión política de las grandes potencias sentadas en el Consejo de Seguridad y de otros Estados miembros de la ONU, ya



que los expertos que componen estos Paneles son seleccionados y nombrados por la Secretaría General -la más alta instancia de la burocracia de Naciones Unidas- y no por el Consejo de Seguridad; y la segunda, su franqueza en los reportes, los cuales contienen nombres propios. El resultado de este ejercicio ha sido evidente: el comercio ilegal que nutrió las guerras en Angola y Sierra Leona disminuyó considerablemente. El trabajo de los Paneles podría ser aún más eficiente si tuvieran un personal de asistencia y secretariado y los fondos necesarios para

operar de forma continua. Los Paneles se formaron con no más de diez expertos, quienes viajaron a los lugares claves de África y otras partes del mundo donde se llevaban a cabo las violaciones a los embargos, pero los viajes, aunque duraron menos de un año, siempre fueron costosos. Adicionalmente, los Paneles no tuvieron una secretaría técnica para ir recopilando la información de manera sistemática y evitar la duplicación de visitas. El formato bajo el cual continuarían trabajando los Paneles de Expertos aún sigue en discusión: unos Estados quieren apoyar las investigaciones independientes de los Paneles, mientras otros prefieren controlar sus resultados, evitando así tomar responsabilidad de su participación en la economía de guerra. Los reportes, por ejemplo, han puesto a los países productores de armas ligeras en posiciones bastante vergonzosas y difíciles de sostener a la hora de cumplir con las normas internacionales. Sin lugar a duda, el comercio legal e ilegal de armas y la ambigüedad con que las potencias mundiales han tratado se han convertido en uno de los talones de Aquiles de la comunidad internacional para abordar la resolución de conflictos.

El Comité Anti-Terrorista: Lecciones y efectos en el tema de los conflictos armados internos

En respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió la Resolución 1373 (SC1373), mediante la cual se establecieron guías específicas que describen el tipo de conducta que se espera de los Estados en la lucha contra el terrorismo internacional. Estas guías contienen, principalmente, requisitos para frenar las finanzas del terrorismo. La Resolución también alude a convenciones internacionales aprobadas en el pasado y que tocan el tema de las finanzas del terrorismo, y se jacta de tener un mandato más ambicioso que el de la Convención para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo de 1999, dado que fue emitida en desarrollo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que apela a la seguridad internacional y hace que las medidas sean obligatorias para todos los Estados. Para monitorear el cumplimiento de la Resolución 1373, el Consejo de Seguridad creó el Comité Anti-terrorista (CTC).

El tema del CTC es relevante para la resolución de conflictos armados por dos razones.

Primero, es posible que las herramientas y estrategias del CTC y la Resolución 1373 tengan efectos paralelos sobre las finanzas de los conflictos armados puesto que, en últimas, atacan el mismo tipo de actividades económicas como el tráfico de armas, el narcotráfico, el lavado de dinero, el crimen organizado transnacional y la falsificación de documentos. Cualquier esfuerzo que se realice para que los Estados fortalezcan sus capacidades de combatir estos problemas servirá también para que usen las mismas capacidades en el tema de la resolución de conflictos. Segundo, varios elementos del esquema de trabajo del CTC pueden replicarse para el tema de los conflictos armados. Antes que nada, las medidas anti-terroristas son obligatorias y los Estados tienen que proveer la información solicitada por el CTC, lo que no sucede con las medidas para cortar las finanzas de los conflictos armados. Adicionalmente, el CTC se convirtió en un nodo de coordinación y facilitación para la cooperación técnica internacional en la implementación de medidas anti-terroristas, algo que podría intentarse para el tema de los conflictos. En general, la creación de un comité de monitoreo al más alto nivel, con el respaldo político de las poten-

cias mundiales, los fondos necesarios y la capacidad administrativa para operar, demuestra que sí existen métodos de monitoreo de implementación de medidas de control a nivel global que pueden funcionar.

Reflexión final: El papel de las Naciones Unidas en la regulación de las economías de guerra

La ONU es tan solo uno de los tantos actores necesarios para diseñar e implementar una regulación efectiva de aquellas actividades económicas que promueven la violencia armada. Sin embargo, dicha organización internacional tiene capacidades únicas para llevar a cabo novedosas acciones que realmente impacten a los flujos de dinero y armas que nutren a los conflictos armados.

Primero, la ONU tiene suficiente poder de convocatoria para conseguir la cooperación de Estados claves que estén involucrados directa o indirectamente en un conflicto dado, o que puedan participar diplomática y económicamente en los procesos de paz.

Segundo, Por su potencial político y su abordaje del tema de la paz, la ONU puede coordinar una estrategia

verdaderamente integral que esté compuesta tanto de políticas de interdicción (sanciones económicas, regulación), como de la oferta de incentivos económicos positivos para los grupos alzados en armas que quieran participar en un proceso de paz y desmovilizarse.

Tercero, la ONU puede hacer uso de la gran red de organismos que la componen (UNDP, OCHA, UNDCP) y que pueden unir y coordinar sus esfuerzos para llevar a cabo medidas de prevención de conflictos (promoción al desarrollo económico en zonas vulnerables y estratégicas, construcción de instituciones con valores democráticos), manejo de conflicto (reducción de armas y dinero, atención a desplazados) y proyectos de post-conflicto (programas de reinserción y de recuperación económica). La ONU también puede liderar una mayor coordinación y cooperación con el Banco Mundial y los bancos regionales.

Cuarto, la ONU también puede potencializar la información acerca de las zonas de conflicto con el fin de perfeccionar el conocimiento que la comunidad internacional tiene de estas regiones y, de esta forma, poder formular políticas más acor-



des con las realidades de las localidades afectadas por la violencia.

Quinto, siendo el centro legítimo de la formulación de leyes internacionales, la ONU puede liderar la creación de un consenso político alrededor de la necesidad de prevenir y acabar los conflictos armados internos y puede asistir en la definición de reglas claras para otras organizaciones internacionales y regionales, los Estados y las empresas privadas que actúan en zonas de conflicto.

Finalmente, la ONU puede liderar la interacción estratégica entre ONGs, empresas privadas y Estados para la formulación e implementación de sistemas de incentivos positivos y coercitivos que lleven a los actores armados a la participación en procesos de paz y, eventualmente, a su rápida desmovilización.



Lector: visitanteblaa

No. Pedido: 78566



ÓRBITA INTERNACIONAL

La China de Ayer y de Hoy: Retos y Perspectivas

Henry E. Vargas Ávila



Presentación

Este artículo tiene la pretensión de mostrar las principales tendencias culturales, religiosas y políticas que desde la China clásica han determinado, propiciado y animado el desarrollo y evolución del imperio, la nación y la república chinas hasta hoy.

Más que una presentación por períodos -extensa y extenuante- se ha preferido utilizar tendencias, movimientos y procesos, sin dejar de lado algunas fechas y nombres definitivamente insoslayables en una historia tan amplia y tan compleja.

El texto se divide en tres partes: La China clásica, la China de hoy y una que reúne los retos y perspectivas.

Profesor Universitario,
Magister IAED,
Asesor Rectoría
Universidad Nacional



La China Clásica

“La China clásica en la que radica nuestro punto de partida, aquella que está muy lejos de haber desaparecido totalmente, ha tardado mucho en adquirir y precisar sus rasgos originales. Su aspecto general es el de un conjunto compacto que escapa a los acostumbrados intentos de periodización. A través de tantos siglos, a través de una interminable sucesión de catástrofes y de conquistas, parece que su imagen permanece inmutable (...) La civilización china acumula sus experiencias, va haciendo una selección renovada continuamente entre sus propias riquezas y tendencias; por último y contrariamente a la apariencias, no está cerrada al mundo exterior...”¹

China nunca ha estado cerrada, ni en los períodos originarios, incluyendo los de dominación extranjera, especialmente si se trata de los mongoles y manchús, ni tampoco con las épocas de vicisitudes y acontecimientos de evolución y desarrollo del mundo próximo y lejano.

Otra cosa muy distinta, es su vocación milenaria de imperio central² la cual se construyó y se afianzó pre-

cisamente en función de su entorno geográfico, histórico y cultural.

Lo religioso

La base sobre la cual, lo religioso hubo de conformarse en China está construida por el culto a los antepasados y a las divinidades del suelo. De ello se deriva la consideración de tales antepasados y divinidades como inventores o descubridores, bien sean héroes, antepasados míticos (nobles), pero además dioses considerados como héroes o patronos de oficios. La preocupación de elevar a tal categoría (inventores/descubridores) a unos y otros se explica por la preocupación de fundar históricamente los orígenes más remotos de la cultura y el pueblo chinos, en términos míticos y religiosos.

¹ Ferdinand Braudel. *Las civilizaciones actuales*. Rei, Mexico 1997, pág. 160.

² Vale recordar que en la formación de la conciencia histórica europea, hay un lugar clave, que consiste precisamente en la adopción de una imagen idealizada del imperio del centro, que al decir de Franke y Trauzettel (1968) tuvo por intermediarios a los Jesuitas. H. Franke y R. Trauzettel, *Historia Universal*, Vol. 19, siglo XXI, Madrid 1973

Junto a los antepasados, se hallaban los dioses locales (de la casa, las colinas y los ríos) en cuya cúspide se ubicaba al dios del suelo (el soberano tierra). También se rendía culto al dios del cielo, contraposición esencial en la mentalidad china, conforme se verá más adelante.³

Al lado de los dioses y antepasados “fundadores” aparecerá más tarde el confucianismo, como sistema de ordenación intelectual, política y social.

“El confucianismo no es solamente un intento de explicación racionalista del mundo, sino también una moral, política y social y además una verdadera religión, como ya se ha dicho, o por lo menos una actitud filosófica a la que se acoplan tanto una cierta religión como el escepticismo e incluso el agnosticismo más sincero.”⁴

La obra y la vida de Confucio, en efecto, han significado una contribución fundamental para la cultura china. Su época expresó el tránsito de una religiosidad mítica y mágica a una religiosidad racional.

Las fechas de su vida no precisadas se ubican entre los años 551 y 479 a.C. y su mérito particular consistió en expresar una ética individual y

personalizada junto a postulados morales traducidos en principios políticos: sólo el hombre noble debe gobernar; la virtud se aprende con el ejemplo; el saber, el conocimiento, por tanto, preparan para el gobierno y su ejercicio debe ser virtuoso. Lo decisivo en este terreno consistió en que Confucio sometió a una dura crítica la monarquía hereditaria, al someter al gobierno a criterios éticos, morales y de saber y conocimiento: cuestión decisivamente revolucionaria.

Sin embargo, sus ideas (no consignadas por él en escritos), fueron a partir de entonces la expresión de una clase de ilustrados, llamados mandarines, quienes representaban un nuevo orden social y político constituido después de la desintegración feudal; se trata desde luego de los *funcionarios* de una nueva China⁵.

No obstante la pretensión confucianista de racionalizar

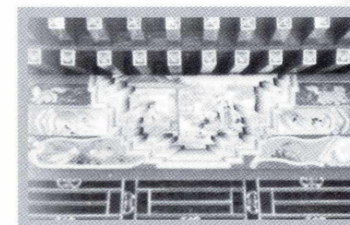
China nunca ha estado cerrada, ni en los períodos originarios, incluyendo los de dominación extranjera, especialmente si se trata de los mongoles y manchús, ni tampoco con las épocas de vicisitudes y acontecimientos de evolución y desarrollo del mundo próximo y lejano.

³ Se alude al Yin/yang, principios opuestos y existentes sucesivamente (no simultáneos) y que corres-

ponden al cielo/ tierra, a la noche y el día, a lo masculino y femenino, etc.

⁴ Braudel, op. cit, pag. 163

⁵ Saber y conocimiento ligados a la enseñanza y el aprendizaje riguroso de los cinco libros clásicos: mutaciones, odas, documentos, primaveras y otoños.





el pensamiento y las explicaciones del mundo hay un respeto por el sentido general de la tradición, como se ve en el llamado "conjunto de imágenes contrastadas": *Yin* que define las sombras, el tiempo lluvioso, al invierno, a lo femenino, lo pasivo y el *yang*, al sol, la luz, el tiempo seco, el verano, lo masculino, lo activo. Todo ocurre sucesivamente, ambos principios no son simultáneos, su alternancia ocurre indefinidamente, regulando los avatares y acontecimientos de la naturaleza. Hay por tanto, una integración de lo popular tradicional que es útil para la doctrina confucianista, pues de allí deriva la regla de vida y la moral que defiende

el orden y la jerarquía sociales y del Estado y que atacan la anarquía en todos los órdenes.

La virtud del príncipe es como el viento; la del pueblo como la hierba; cuando aquel sopla, ésta se inclina; la virtud cardinal del súbdito es pues la obediencia. Es en suma, el poderoso refuerzo del que precisa la carta de los letrados, a la cual Confucio mismo pertenecía.

El taoísmo aparece de manera más o menos simultánea respecto del confucianismo y consistía en una búsqueda mística y en una religión individual de salvación. En su forma popular está ligado a

la existencia tan apreciada e importante en China de sociedades secretas.⁶

Su origen se liga a las enseñanzas del maestro Lao-tsé, quien vivió en el siglo VII a.C. cuya doctrina quedó consignada en el libro *Tao-Te-ching*, atribuido a Lao-Tzu. En él Confucio y sus segui-

⁶ Por ejemplo durante y después de la guerra del opio (1840-42) las sociedades secretas tuvieron un papel muy importante. La secta "Loto blanco" organizó y dirigió en 1775 un alzamiento popular contra la burocracia que se enriquecía con el contrabando de opio. Igual ocurrió en 1817 con las sectas "Orden celeste" y "sociedad trinitaria".

dores no quedan bien librados. El taoísmo anhela la armonía entre los hombres y entre éstos y el todo. "Por tanto, el taoísmo es abiertamente antiautoritario, anties-tatal, incluso anárquico"⁷.

Es la búsqueda de lo absoluto, de la felicidad y el perfeccionamiento espiritual, también del cuerpo-gracias a una serie de procedimientos que prolongarían la vida, purificarían y aligerarían el cuerpo: gimnasia respiratoria, régimen dietético, alquimia.

Este conjunto espiritual, caló hondamente en la cultura china, al punto que su idealización ha traspasado sus fronteras y ha permanecido en la mentalidad de su pueblo.

Finalmente, encontramos en este breve recorrido al budismo, religión que llegó a China procedente de la India y del Asia Central. Ella también encontró rasgos comunes con el pensamiento chino y se transformó al entrar en contacto con sus habitantes.

Recordemos que el budismo se formó en la India entre los siglos VI y V a.C. y se expandió y adquirió esplendor durante la época del emperador Asoka (273-236 a.C.) y arribaría a China durante el imperio *Han* en el primer siglo

de nuestra era (desde el Asia Central, por el mar y los caminos del Yunnan).

La religión budista enseña que los hombres renacen en otros, después de su muerte, y que su nueva existencia depende de las acciones realizadas en la vida anterior. Felicidad y dolor son alternativas extremas a las cuales se verá sometido quien abrace o aborrezca la virtud.

La única posibilidad para llegar al "nirvana" (estado ideal, por fuera de la rueda de la reencarnación) es entonces el camino ascendente hacia el perfeccionamiento, buscando la felicidad y alejándose del dolor.

Conviene precisar que el éxito del budismo, ajeno en principio al espíritu chino, se explica según Braudel, por un malentendido. En efecto, el budismo se creyó equivocadamente era una variedad del taoísmo, pues ambas predicaban la salvación y las prácticas contemplativas. De tal manera que la iluminación budista se orientó a la

La virtud del príncipe es como el viento; la del pueblo como la hierba; cuando aquel sopla, ésta se inclina; la virtud cardinal del súbdito es pues la obediencia. Es en suma, el poderoso refuerzo del que precisa la carta de los letrados, a la cual Confucio mismo pertenecía.

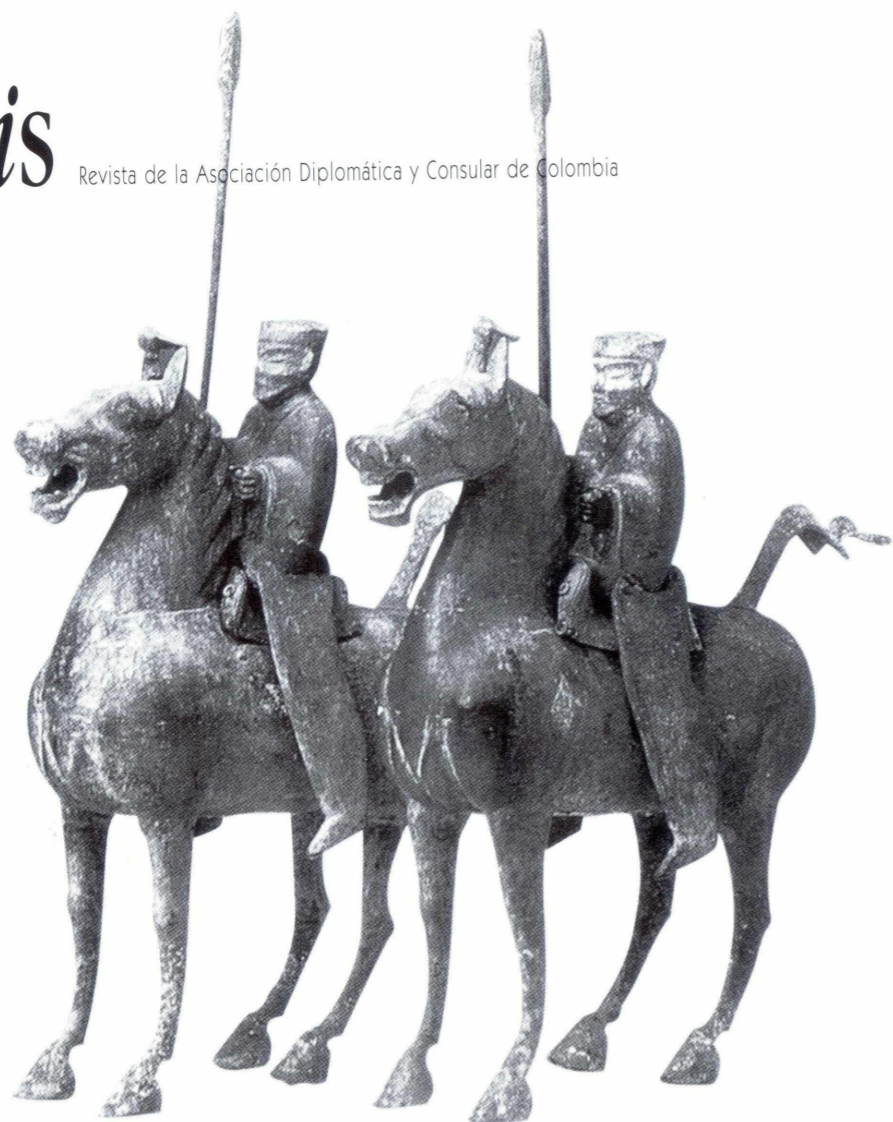
unión con el tao y el nirvana se tradujo con un significado idéntico a la morada inmortal.

"En realidad el taoísmo y el budismo son profundamente opuestos. El uno aspira a conseguir la droga de la inmortalidad, la no destrucción del cuerpo. El otro considera al cuerpo como una cadena impuesta a los hombres a causa de su imperfección y que ni siquiera tiene una existencia real..."⁸



⁷ Franke y Trauzettel, op.cit, Pág. 53

⁸ Braudel, op. cit, pag 169



Cuál es el significado de esta amalgama de principios y mandatos, de prácticas y rituales para la China de hoy? Lo primero es subrayar que dioses, héroes y antepasados fundadores, taoísmo, confucianismo y budismo nunca se excluyeron; se añadieron y se mezclaron en una fusión especialmente llamativa y de larga duración. Lo religioso en la China no significa ni expresa a ninguna de ellas; más bien las representa a todas. De allí la complejidad de su mentalidad, de su quehacer, de su decir y de su acción.

Lo político

El análisis de la continuidad y el equilibrio de la sociedad china dentro de un gran espacio político y geográfico, remite necesariamente a los conceptos de monarquía imperial y al de cuerpo de funcionarios letrados; esto es, los mandarines.

Más allá de la preocupación constante de la historiografía china por mantener intactos y sin aparentes rupturas la sucesión de gobernantes desde sus orígenes hasta el siglo XX, hay un consenso en tor-

no a aceptar que la monarquía china tiene cuatro mil años de historia con 22 dinastías sucesivas.

Con todo es importante subrayar que contra el querer oficial, ha habido grandes convulsiones, interrupciones, desórdenes e imposturas; adicionalmente que la institución imperial existe a partir del "primer emperador" de los *ts'in che buang-ti* (211-206 a.C.), la cual fue continuada durante la dinastía Han (206-a.C.-220 d.C.). La "continuidad" habría de llevarnos hasta los años 1911 y

Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 78560

1912, fechas en las cuales se fija la caída de la dinastía de los Manchús. Se trata por tanto, según Braudel, de un rasgo de larga duración, de un eje alrededor del cual ha girado la historia china durante siglos".

Así, la acción del emperador en lo temporal y en lo sagrado es indisoluble, su rótulo no es laico. A diferencia del origen divino de los reyes en occidente, la de China no se considera tal. Y ello es así porque el emperador es el verdadero hijo del cielo, y gobierna en consideración de un contrato, dada su virtud. Y los desastres naturales y/o sociales señalan una ruptura de aquel, dada la pérdida de virtud por parte del emperador.⁹

De tal manera que el cambio de emperador se explica como una sucesión inevitable, que legitima al sucesor en tanto ha tenido la fuerza para acceder al poder con el favor del cielo.

Esa monarquía ha sido capaz de coexistir con la modernidad de un cuerpo de funcionarios letrados: los mandarines. Ellos son el conjunto de altos funcionarios seleccionados mediante complejos concursos (recuérdese el estudio y enseñanza de los cinco libros clásicos) y encargados de administrar, planificar y ejecu-

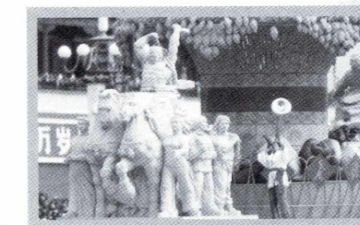
tar los numerosos asuntos del estado. No son por consiguiente, una casta cerrada, a la cual se pertenece por herencia, sino que es "abierto" y se accede a ella por méritos.

Los mandarines según la comparación de Etienne Balazs, serían los tecnócratas de las sociedades industriales. En tanto representantes de un estado fuerte, son intervencionistas, eficaces, eficientes, productivos y orientados según un racionalismo ligado a realizaciones y obtención de metas.

"Los mandarines tienen en común con ellos:

1. Como en el caso de los tecnócratas, sus derechos sociales y su extraordinario prestigio provienen de sus títulos intelectuales.
2. Como ellos, constituyen una capa ínfima en cuanto a número, omnipotente en lo que respecta a fuerza, influencia, posición y prestigio.

Así, la acción del emperador en lo temporal y en lo sagrado es indisoluble, su rótulo no es laico. A diferencia del origen divino de los reyes en occidente, la de China no se considera tal. Y ello es así porque el emperador es el verdadero hijo del cielo, y gobierna en consideración de un contrato dada su virtud. Y los desastres naturales y/o sociales señalan una ruptura de aquel, dada la pérdida de virtud por parte del emperador.⁹

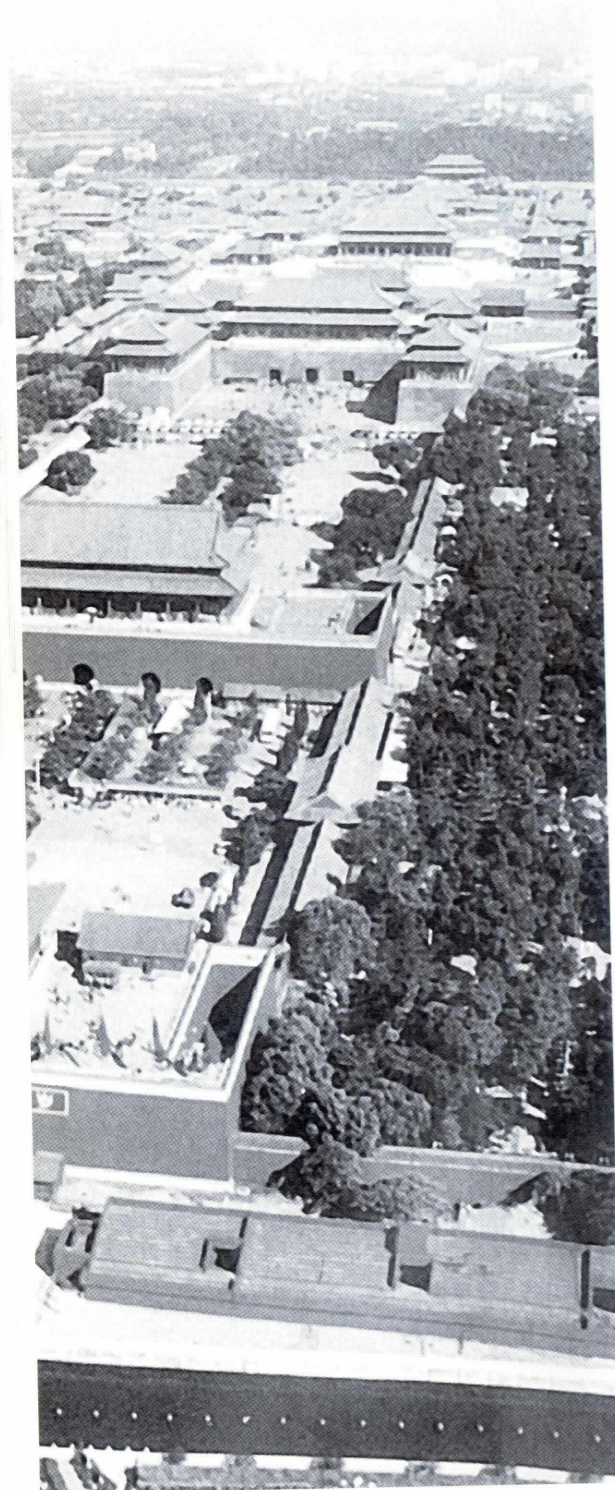


3. Como ellos, solo tienen un oficio: gobernar y dirigir".¹⁰

Estos rasgos no desaparecen en la historia china; in-

⁹ Braudel, op. cit, pág. 171.

¹⁰ Ibidem, pág. 173



cluso hoy hay un reconocimiento muy fuerte de su papel y de su estatus. Es posible que su estructura, su inspiración y funcionamiento no sean exclusivos de la cultura china (recordemos el trabajo de Max Weber acerca de la burocracia), pero es innegable que su desarrollo y perfil anclan definitivamente en una mentalidad particularísima, animada y constituida por principios religiosos y culturales genuinamente chinos.

Las tareas del mandarín, son las de gobernar, y gobernar bien: en el campo de la justicia, en lo relacionado con impuestos, en las actividades de policía y las operaciones militares, en las tareas de producción-distribución y en el mantenimiento de la disciplina.

Su actividad se funda en la jerarquía como principio en el orden público, en la moral y en la ética confucianas.

Lo económico y social

Si lo religioso fundamentó lo político y le permitió elaborar y mantener estructuras rígidas, permanentes e inmodificables, se puede decir lo mismo de lo económico y social. Su evolución ha sido por tanto, lenta e imperceptible y su carácter inmo-

dificable y relativo. Se trata de una sociedad fundamentalmente agrícola y campesina; una sociedad pobre que no está relacionada directamente ni con el emperador (no se le ve), ni con los propietarios ricos; apenas si se vincula con sus administradores, a quienes odia y con los grandes funcionarios (mandarines) a quienes teme.

Es, según Braudel, una sociedad al mismo tiempo patriarcal, esclavista, campesina y moderna (lejos del modelo occidental).

“Patriarcal en razón de sus poderosos linajes, del imperturbable culto que rinde a sus antepasados... esclavista en el sentido que existe la esclavitud, aunque no sea una de sus articulaciones fundamentales. La esclavitud es la forma espontánea de una miseria sin solución y de una inexorable superpoblación... se venden a sí mismos y a sus hijos (hasta 1908) ...”¹¹

Sobre la economía de la China clásica, es posible afirmar que su evolución fue poca, incluso que involucionó en ocasiones.

Si el paradigma que permitió a occidente superar el feuda-

¹¹ Ibidem, pág. 175 y 176.

lismo, fue la aparición del comercio, la urbanización, las ferias y mercados, entonces podemos admitir que en China, estos rasgos fueron débiles e incluso ausentes hasta el siglo XVIII. No hay ciudades libres, tampoco comerciantes, ni afán de lucro; hermetismo, cierres circundantes y aislamiento.

Su descomunal extensión y su compleja geografía completan un panorama que solo será roto con cañones por ingleses, portugueses y holandeses, pero que con anterioridad los japoneses habían sacudido.

Hay que matizar sin embargo que la conquista Mongol (1240-1340), había abierto el mar y el desierto. Es la época en que Marco Polo visitó al Kublai Kan. Esta China, afirma Braudel, estuvo llamada a conocer una prosperidad indudable al ser abastecida en moneda de plata por occidente (en China tenía mayor valor ésta que el oro). E incluso en cierto momento conoció el desarrollo del papel moneda. Pero esto duró poco. En efecto, la revolución nacional de los Ming, que expulsa a los mongoles e inaugura la conquista Manchú, cerró ambas puertas (1368), reabiertas por éstos nuevamente en los siglos XVII y XVIII. Ocupan entonces el

Caspio y el Tibet, y más allá de Manchuria, Siberia hasta el Amur.

Sobre su población, algunos (Braudel entre ellos) la consideran un factor que habría obstaculizado su desarrollo (bloqueo de la técnica por la abundancia de mano de obra). Actualmente ella parece ser un factor determinante para lograrlo; permanece con todo, la cuestión pragmática de la alimentación, el empleo y las coberturas sociales, retos indiscutibles que analizaremos en la China de hoy.

El siglo XIX y los inicios del siglo XX

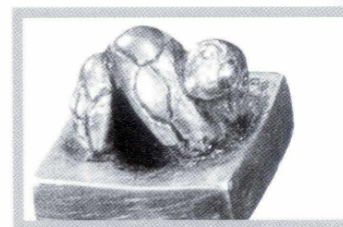
Las guerras del opio

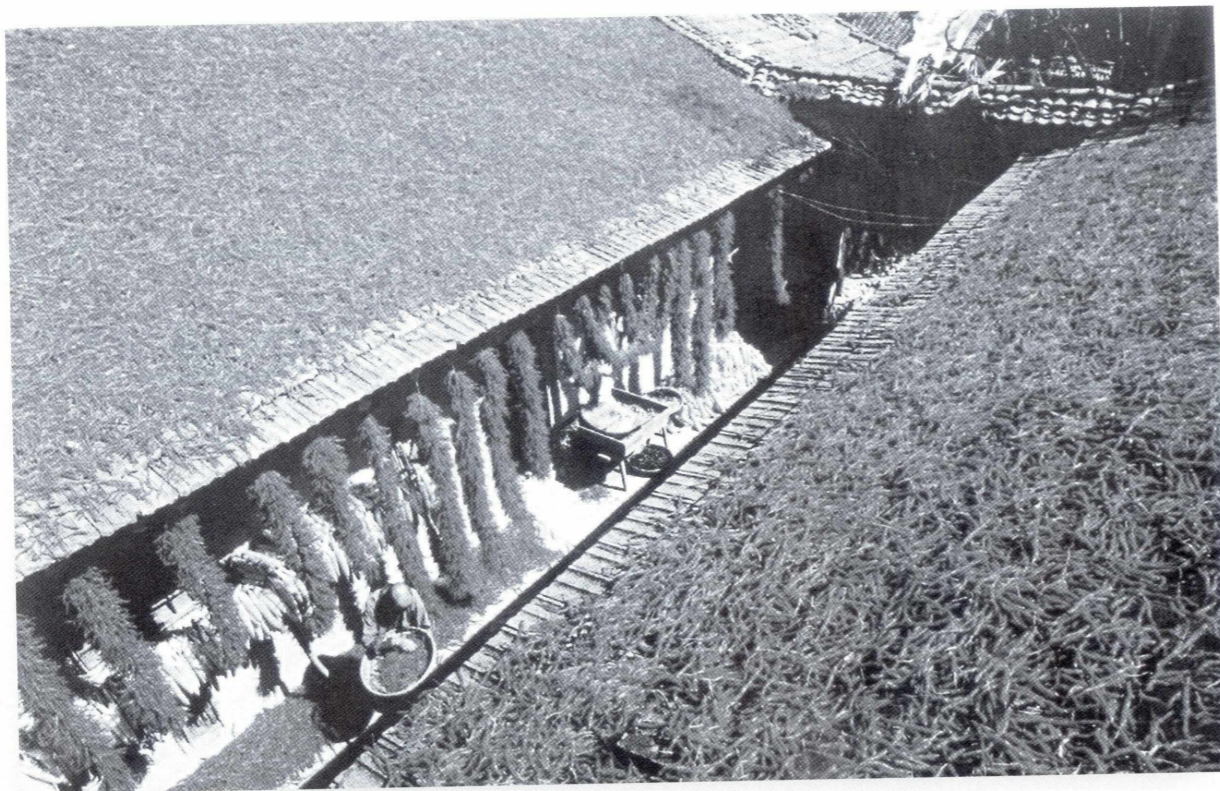
Los ingleses establecidos en Cantón desde 1786, monopolizaron a través de la compañía de las Indias Orientales el comercio con China. La balanza comercial favorable a ésta última comenzó a desequilibrarse cuando los ingleses amplia-

Las tareas del mandarín, son las de gobernar, y gobernar bien: en el campo de la justicia, en lo relacionado con impuestos, en las actividades de policía y las operaciones militares, en las tareas de producción-distribución y en el mantenimiento de la disciplina.

ron sus exportaciones de opio a China.

El impacto real de tales exportaciones radicaba en el contrabando y en el consiguiente desangre fiscal, lo mismo que el en crecimiento de la corrupción entre la burocracia. La pugna entonces giró alrededor de su legalización o su prohibición. El asunto terminó en un enfrentamiento con los ingleses en el cual los chinos lleva-





ron la peor parte. China tuvo que ceder Hong Kong, pagar indemnizaciones de guerra, abrir en Fu-chou, Amoy, Shangai y Ning-po, puertos al comercio exterior, aplicar tasas aduaneras fijas y abolir el monopolio comercial.

El tratado posterior de *Humen* (1843) aseguró para Inglaterra la cláusula de nación más favorecida¹².

Los *T'ai-p'ing*

La revolución de los *T'ai-p'ing* no fue otra cosa que el preludio del fin de la débil dominación Manchú. Preludio que marcó la ruptura de

los chinos con aquellos en la cúspide de la monarquía.

En 1850 ocurrió una gran sublevación como expresión del debilitamiento Manchú, en Kuangsi, lo que dio lugar a la fundación de un estado propio: el reino celestial de la paz universal: *T'ai-p'ing t'ien-kuo*; su carácter: Teocrático con ideales cristianos, taoistas y budistas, preconizando una idea de igualdad. La fusión de lo político, militar y social era genuinamente china. Su reforma agraria (abolición de la propiedad sobre la tierra) no fue acogida por pequeños y mediano pro-

pietarios, con lo cual su fracaso estaba decidido.

Las potencias coloniales en China

La intensa disparidad y rivalidad de intereses entre las potencias de occidentes, explicó la intervención de éstas en China. Es así como la guerra del opio, ya había evidenciado el interés y la materialización de los propósitos ingleses en esos territorios. En alguna medida, la primera guerra del opio, se constituyó en el modelo de relaciones de China con las naciones industriales. Ya en 1844, aparte los logros ingleses, China tuvo que suscribir tratados

con Estados Unidos, Francia y Bélgica.

La segunda guerra del opio (1850) significó la apertura de diez puertos más, algunos en Formosa, que permitieron la entrada de misiones protestantes y católicas, al tiempo que se otorgó libertad de establecimiento para comerciantes extranjeros, pago de indemnizaciones y cláusulas renovadas de nación más favorecida (a Inglaterra y Francia y unos días después a Rusia y E. U.).

El resultado no podía ser otro que el desvirtuar -por la vía de los cañones- el pretendido aislamiento chino.

En 1860 los rusos fundan Vladivostok y en 1882 (tratado de San Petersburgo), se restituye el Ilia chino, previo pago de indemnizaciones.

En 1870 los franceses se habían establecido en Annam y

en 1874 suscriben en Saigón el tratado que consagró su protectorado; se hicieron otras concesiones como: Macao a Portugal en 1887¹³; ocupación de Tsingtao por Alemania en 1897; arriendo por 99 años de Kiautschau por Alemania en 1897; Port Arthur y Dalni a Rusia en 1898; Wei-Hai-wei en Shangai a Inglaterra en el mismo año y Kuang-Chouwan a Francia.

A pesar de todo ello y en especial a la consolidación de verdaderos enclaves, nunca hubo intercambio ni síntesis con los chinos, quienes los percibieron siempre como intrusos, cuya expulsión se convertía rápidamente en una cuestión (deber) nacional.

A todo lo anterior es preciso agregar la catástrofe que significó para China capitular, casi sin luchar, ante el Japón (abril de 1895 - Paz de Shimonoseki) y en virtud de la cual China debió reconocer la independencia de Corea, ceder al Ja-

La segunda guerra del opio (1850) significó la apertura de diez puertos más, algunos en Formosa, que permitieron la entrada de misiones protestantes y católicas, al tiempo que se otorgó libertad de establecimiento para comerciantes extranjeros, pago de indemnizaciones y cláusulas renovadas de nación más favorecida (a Inglaterra y Francia y unos días después a Rusia y E. U.).



pón la Península de Liao-tung, así como Formosa y las Islas Pescado-

res, a abrir nuevos puertos donde los japoneses erigieron industrias propias y a pagar más de 200 millones de dólares de plata en indemnizaciones.

¹² Aquí comenzaría el período denominado como la "época de los tratados desiguales" iniciado con el de Nankin mediante el cual se abren los cinco puertos señalados más arriba.

¹³ En realidad se trató de la formalización de un hecho de facto: la ocupación de Macao por Portugal en 1557



“La catastrófica derrota era especialmente humillante para China por habérsela infligido una potencia asiática. En materia de política interna, fue funesta para quienes esperaron complacientes una rápida occidentalización”.¹⁴

El fin del imperio

Con el telón de fondo constituido por la masiva intromisión y dominio de occidente y del Japón en China, agravado aún más por el fracaso de modernizarse y superar la crisis, apareció en escena el primer movimiento verdaderamente revolucionario.

Dicho movimiento estuvo ligado fuertemente al nombre del médico Sun Yat-sen (1866-1925), quien desde Tokio fundó la Liga Republicana, de gran acogida en China, al punto de significar la caída de la dinastía Manchú en 1911 y la llegada de Sun Yat-sen al poder como dirigente del primer gobierno republicano.

¹⁴ Franke y Trauzettel, op. cit, pág. 319.

¹⁵ Dicen textualmente: “La gran tradición del confucianismo, que siempre suavizó las contradicciones en lugar de llevarlas a sus últimas consecuencias, se había seguido una vez más... la última (...)”, pag. 328.

Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 78560

Pronto habría de ser reemplazado por el general Yuan Che-kai quien abolió la constitución de 1912 y con ello sobrevino un caos generalizado. Posteriormente, el mismo Sun Yat-sen, exiliado, funda el Kuo Min-tang (partido de la revolución).

El 12 de febrero de 1912, el gobierno Manchú promulgó el edicto de abdicación del emperador. El retiro de Sun Yat-sen, con el propósito de evitar una guerra civil, expresa según Franke y Trauzettel, el espíritu confucianista renovado¹⁵.

Agregan más adelante que la revolución de 1911, fue en esencia un proceso inconcluso... que dirigido contra la dinastía Manchú, encubrió los conflictos internos y sociales. No obstante, se allanó el camino para la gestación y el desarrollo de

¹⁶ Es posible objetar que quizá sean tales conflictos y contradicciones (p. ej. La revolución cultural y el enfrentamiento de la izquierda y la derecha dentro del PCCH) los que pudieran ilustrar mejor el legado; no obstante la validez de aquella, el sentido y limitaciones de este artículo restringen un análisis en ese terreno.

¹⁷ Braudel, op. cit, pág. 191

una genuina y total revolución: la de 1949.

El legado de la tradición y la revolución de 1949

Sin detallar las circunstancias, desarrollos y tropiezos de la revolución comunista de 1949, interesa precisar aquí los rasgos que en su avance y consolidación podemos registrar como continuación y mutación aparente de algunas características propias de la cultura china, ya señaladas antes, y que constituyen lo que denominamos el legado de la tradición a la revolución, a sus orientadores, más allá de los conflictos y contradicciones ocurridos durante más de 50 años.¹⁶

Las profundas transformaciones que la revolución comunista ha generado en China, no son sin embargo ajenas al nacionalismo y al acervo cultural que desde la república fundada por Sun Yat-sen, se hallaban fuertemente exacerbadas, en particular por el carácter humillante de la época de los tratados desiguales. Se trataba entonces, del resurgimiento de una cultura milenaria que ja-

más se integró con los invasores (ni Mongoles, ni Manchús u occidentales) y que además aplicó minuciosamente principios religiosos que han amalgamado corrientes tan diversas como las analizadas al comienzo de este texto.

Se trata de un orgullo nacional, que expresa mejor un apego cultural, una síntesis entre lo antiguo y lo contemporáneo. La China de hoy en algunas zonas y en algunos sentidos tan “nueva” en apariencia, es el resultado de un devenir lleno de cambios (mutaciones) que hunden sus raíces en su largo pasado, al cual difícilmente se podría renunciar.

De ello se deriva la consideración china de constituirse en una gran potencia y gran civilización, profunda confianza en su superioridad sobre el resto del universo, en la primacía de su civilización, fuera de la cual no habría más que barbarie.

“El nacionalismo actual virulento, exacerbado es, ante todo, una revancha, una firme decisión de convertirse en una gran nación, la gran nación”¹⁷ aún a costa de muchos sacrificios,



giros y reacomodamientos: industrialización, pragmatismo, austeridad general, conservadurismo y realismo.

Rasgo singular es la permanencia de la gran tradición burocrática del imperio milenario; sus altos funcionarios recuerdan la figura del mandarínato (*intelligentsia* rígida y eficiente), que en todo caso, ha variado sus maneras de gestión, acomodándose a los retos que plantea el desarrollo económico y social.

Desde este punto de vista se entiende con claridad, la definitiva adopción de la política interior china, a mediados de los años 70, una vez Deng-Xiaoping se impuso ampliamente en la dirección y en el poder político: los 8 puntos que su programa contenía, enumerados a continuación, permiten articular y hacer comprensible aquello que habremos de denominar los retos y perspectivas del desarrollo socio-económico y las relaciones internacionales de China más allá del año 2002.

Tales puntos eran:

1. Política salarial diferencial, según rendimiento e incentivos materiales.
2. Política de gestión industrial: reestablecimiento

de la dirección individual de empresas.

3. Política de desarrollo industrial: amplia apertura a la importación de tecnología industrial.
4. Política de distribución: Introducción de elementos de la economía de mercado y la supresión de la fijación centralizada de precios.
5. Política social: para el campo, la disminución del nivel de colectivización y la ampliación del margen de iniciativa individual de los campesinos.
6. Política educativa: Clara prioridad de la formación especializada sobre el adoctrinamiento político y el desmantelamiento total de las doctrinas de la "Revolución Cultural".
7. Política cultural: Tolerancia de estilos y autorización de la literatura y la música occidentales y sobre todo el regreso triunfal del arte tradicional chino.
8. Política de seguridad interna: Implacable represión de opiniones discrepantes y el control estricto de la población, con la acción de la policía secreta.

Retos y Perspectivas (China 2003-2004)¹⁸

Panorama global

En noviembre de 2002 Hu Jintao llegó a la Secretaría General del Partido Comunista Chino (PCCH). Sin embargo los cambios estarán acompañados de obstáculos debido a las tensiones que acompañarán la continuación de la influencia del presidente Jiang Zemin.

Con un déficit fiscal rondando el 0.7% del Producto Interno Bruto en 1997, y estimado en 3.2% en 2002, el cual puede llegar al 3% en el período considerado (2003-2004).

Con base en cifras oficiales la economía china puede crecer entre un 7 y un 8%. Después de caer 0.8% en 2002, los precios al consumidor pueden elevarse un 0.2% en 2003 y 1% en 2004. El superávit en cuenta corriente puede caer de un estimado de

¹⁸ Para la elaboración de esta tercera parte se han tenido en cuenta, de manera fundamental, los reportes de The Economist Intelligence Unit correspondientes a: Country profile 2002 -China- y Country Report -China- ambos publicados en diciembre de 2002, en el Reino Unido.

US\$28 billones en 2002 a US\$12 billones en 2004. Mientras Jiang Zemin ha renunciado como secretario general, sus protegidos personales han sido promovidos. Sin embargo no todos son sus aliados, en especial Hu Jintao (vicepresidente y miembro de politburó) y Wen Jiabao probablemente el próximo premier. La tensión resultante puede socavar la unidad al interior del partido.

En el plano económico, el reciente congreso respaldó ideológicamente al sector privado. Subrayando además algunas de las etapas que promoverán el desarrollo del sector no estatal tales como la reforma a las tasas de interés. Todas esas iniciativas han sido recibidas muy bien por el sector privado; recuérdese que China necesita generar empleo a fin de sostener los niveles de crecimiento económico.

Los cambios en la burocracia estatal no quedarán definidos hasta la celebración del congreso nacional popular en marzo de 2003. En tal ocasión es probable que Jiang Zemin se retire como presidente y sea reemplazado por Hu Jintao.

Igualmente el premier Zhu Rongji considerado como de la tercera generación, segu-

ramente se retire de su cargo, en favor de su protegido Wen Jiabao, recientemente promovido al tercer lugar en la jerarquía en el marco del reciente congreso del partido.

China tiene una larga y duradera historia de "gobierno por el hombre". El poder político continúa pues, siendo dependiente del ejercicio de influencias informales, como del respaldo de posiciones formales dentro de la burocracia.

En consecuencia la "cuarta generación" y sus líderes necesitarán trabajar fuerte en los próximos dos años a fin de lograr construir y consolidar sus bases de poder personal.

Por ejemplo Hu Jintao, puede encontrar soporte en una credencial política clave: haber sido considerado como un futuro líder central por el patriarca Deng Xiaoping, mientras que Wen Jiabao es visto como protegido del saliente premier Zhu Rongji.

Con base en cifras oficiales la economía china puede crecer entre un 7 y un 8%. Después de caer 0.8% en 2002, los precios al consumidor pueden elevarse un 0.2% en 2003 y 1% en 2004. El superávit en cuenta corriente puede caer de un estimado de US\$28 billones en 2002 a US\$12 billones en 2004.



Sin embargo Deng está muerto y aún más, algunos de la tercera generación, especialmente Zhu se mantienen como figuras importantes, todo lo cual evidencia que probablemente haya cambios durante los próximos dos años, en la perspectiva de reacomodar los liderazgos y sus cimientos.

En el campo de las relaciones internacionales, el más importante asunto será sin dudas el que tiene que ver con los Estados Unidos. Las relaciones entre ambos han mejorado recientemente. China, por ejemplo, ha promulgado normas para la exportación de tecnología de misiles y ha suavizado lentamente su posición respecto al Tibet y a Taiwán. Estados Unidos, por su parte, ha denominado como terroristas a los grupos que buscan su independencia en la región del oeste chino y al movimiento islámico del Turkestán Oriental.

No es posible soslayar que el mantenimiento de buenas relaciones con Estados Unidos, ha sido un factor clave para el mantenimiento del poder por parte de Zeming, mientras que Bush también ha sido hábil al intentar obtener cierta aquiescencia por parte de China en la cuestión del cambio de régimen en Irak.

En síntesis, es posible afirmar que las relaciones entre ambos mejorarán en el período estimado.

Se prevé que los cambios generacionales y de liderazgo, pueden no generar cambios sustanciales en las políticas y en particular en

su formulación, a propósito de la dirección de la economía. Ello debido fundamentalmente a que los líderes "salientes" mantienen influencia, pero además porque las preferencias de la nueva generación, en temas como la reforma agraria y la búsqueda de equilibrio y bienestar entre el explosivo oeste y las prósperas zonas del este, se habían reflejado ya incluso antes del reciente congreso del partido.

Los nuevos líderes tampoco optarán por el abandono de los comités de gobierno, con lo cual aseguran que el sector público siga jugando un papel clave en la economía doméstica. Continuarán como sus predecesores, en el esfuerzo de hacer más eficiente el sector estatal. Además continuarán impulsando políticas iniciadas por Jiang para elevar aún más la actividad del sector privado.

Cabe recordar que en el seno del décimo sexto congreso, Jiang enfatizó la aceptación de tal sector.

En materia de política fiscal, el déficit del gobierno central que rondaba el 0.7 del PIB en 1997, ha sido estimado en un 3.2% en el 2002 y puede llegar al 3% en el período 2003-2004. El déficit se ha ampliado en atención a

que el gobierno ha elevado el gasto público procurando mantener el crecimiento económico alrededor del 7 y 8% anual.

No parece posible, por tanto, reducir el déficit teniendo en cuenta las proyecciones de crecimiento.¹⁹

El escenario Político

Aparte de los elementos ya considerados, debemos mencionar que además del poder político mantenido -a través de la promoción de sus protegidos- Jiang Zemin hizo uso de la manipulación para mantener su propia *filosofía política*, la teoría de las tres representaciones instalada en la constitución del partido como guía ideológica. Ella establece que el partido representa la principal de las fuerzas productivas, la más avanzada cultura y el fundamental interés del pueblo; lo cual significa que tiene dentro del partido el mismo estatus que el Marxismo-Leninismo, el pensamiento Mao Zedong y la teoría de Deng Xiaoping. (ver programa de 1976). Una interpretación cuidadosa evidencia que el sector privado es la más importante fuerza productiva en China.

Ello también se sustenta con el pronunciamiento hecho,

por Zemin, en el ya aludido décimosexto congreso, en el sentido de que el trabajo en el sector privado y las empresas con inversión extranjera, han construido todas ellas la causa del socialismo con características chinas.

Sin embargo, no todo queda a salvo con la gimnasia ideológica de Zemin, pues existen opositores dentro del partido.

El éxito aparente de la cumbre realizada en octubre de 2002, entre Zemin y Bush, sugiere a los observadores que las relaciones entre ambas partes han madurado y tienden a ser más estables, si nos atenemos a la normativa sobre exportación de tecnología de misiles y a las restricciones a la venta de armas e insumos químicos para armamentos por parte de China y la reciprocidad ya enunciada por el lado norteamericano.

¹⁹ Para the Economist Intelligence Unit, las cifras de algunos indicadores chinos son sospechosas. Por ejemplo el PIB nunca difiere al final de las cifras anunciadas por el gobierno comenzando el año. Igual sucedería con el crecimiento en el consumo de energía, crecimiento del empleo urbano e inflación de los precios al consumidor.

La creación de más vínculos pueden ser desarrollados respecto del Tibet y Taiwán. En septiembre de 2002, representantes del Dalai Lama visitaron Beijing y Tibet donde se reunieron con funcionarios chinos. Este fue el primer contacto directo entre autoridades chinas y el gobierno tibetano en el exilio desde 1993. Portavoces del gobierno tibetano en Dharamsala (India) calificaron el encuentro como franco y de cordial atmósfera. La visita habría creado un nuevo capítulo en las relaciones tibetanas con China.

La política respecto a Taiwán también parece haber cambiado significativamente. La reunión de periodistas taiwaneses en Beijing en octubre pasado con uno de los vicepremier Qian Qichen, expresaron que se han realizado contactos directos con respecto a problemas económicos y no sólo sobre los políticos. Sin embargo, es clave matizar que según Qian, los tres nexos (correo, transporte y comercio) no estarían relacionados, ni tendrían implicaciones sobre el tema de *una sola China*. Recordemos que el nuevo Gobierno de

Taiwán y su gobierno en especial rechazan este principio.

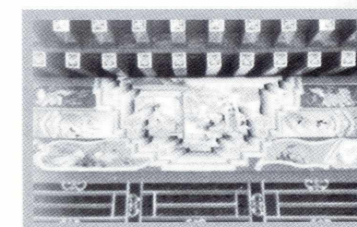
Los retos

Las relaciones internacionales

- Las relaciones con Estados Unidos: son sin duda las más importantes, pero también las más difíciles. Ello no precisamente por los inesperados giros, entre los que se cuenta la OTAN, la bomba contra la embajada china en Belgrado, la colisión del avión espía norteamericano contra un jet militar chino en abril de 2000. Se debe más profundamente a los conflictivos intereses norteamericanos en China, ya que el potencial de un gran mercado alborota a los hombres y empresas de negocios norteamericanos.

Con todo, varios políticos en Estados Unidos se horrorizan con el record chino en materia de derechos humanos y expresan que además

China no puede reclamarse como rival de Estados Unidos; a lo sumo se trata -dicen- de un poder emergente que trata de enturbiar los intereses norteamericanos





en el este asiático. Tal diferencia de intereses puede orientar la política de Estados Unidos hacia China con fuertes fluctuaciones.

- El cambio de la política de Estados Unidos hacia China, desde la llegada de Bush a la Casa Blanca, ha sido más obvia respecto del problema de Taiwán. Desde la época de Chiang-Kai Shek (fin de la guerra civil) Taiwán ha sido de *facto* un Estado independiente. Sin embargo no ha obtenido su independencia *de jure*, ya que a pesar de ser reconocida por 27 países, no ocupa un lugar en las Naciones Unidas.

Asimismo, China reclama soberanía sobre la isla y reclama el derecho de retomarla por la fuerza.

Recientemente Bush habría abandonado la estrategia de ambigüedad sobre su respaldo a Taiwán, al anunciar que un paquete de ayuda militar por US\$8 billones tendría como propósito hacer que Taiwán se defendiera por sí misma. Funcionarios norteamericanos clarificaron el sentido, señalando que ello no significaba una variación en su política tradicional; es poco probable que se haya tratado de un nuevo "lapsus" presidencial.

- El espinoso asunto con el Japón. Las relaciones chinas con Japón también han sido difíciles. La tensión se centra en las atrocidades cometidas por el ejército japonés durante la invasión a China en los años 30. China ha argumentado que Japón nunca ha respondido apropiadamente por tales actos; como lo manifestó duramente las visitas que en 2001 y 2002 realizó el primer ministro Junichiro Koizumi al cementerio en el que se honra a héroes de guerra, entre los que se cuentan criminales, autores de atrocidades en China.

A pesar de la tensión política, los nexos económicos entre ambos países se han desarrollado rápidamente en los años recientes. Japón es hoy el más importante importador de China y el tercer mayor exportador de mercancías hacia ella.

- La reaproximación con Rusia. Las relaciones entre ambas han mejorado curiosamente conforme sus gobiernos se han alejado del comunismo. Desde 1989 cuando el presidente de la Unión Soviética Mikhail Gorbachev visitó Beijing, las relaciones entre ambos países han sido notablemente cálidas. A diferencia del Japón, las relaciones con Rusia no están basadas en consideraciones económicas. Hasta el 2001 el monto del comercio no superó el 2% del total del comercio chino. Sus nexos son esencialmente políticos, debido a que comparten una similar posición frente a Estados Unidos; por ejemplo ambos se oponen a la construcción del sistema de misiles defensivos y ambos mantienen relaciones cordiales con Irak, Irán y Corea, países que Bush dice conforman el "eje del mal".

Sus relaciones también se dan en el plano militar, dado que recientemente Rusia ha vendido armas a China (en mayo de 2002, China compró ocho submarinos a Rusia por un valor de US\$1.6 billones).

- Corea. China está aliada con el norte, mientras ofrece amistad al sur. Corea del Norte ha sido un tradicional aliado chino; y mientras mantiene estrechas relaciones con aquella, inicia vínculos con Corea del Sur, lo cual no ha sido tan difícil como pareciera. Al margen de sus diferencias respecto al comunismo, Corea del Sur tiene una experiencia histórica brutal y común: la ocupación japonesa.

Este país rompió relaciones diplomáticas con Taiwán en 1992, en concordancia con el reconocimiento del Gobierno de Beijing, y, desde entonces sus relaciones

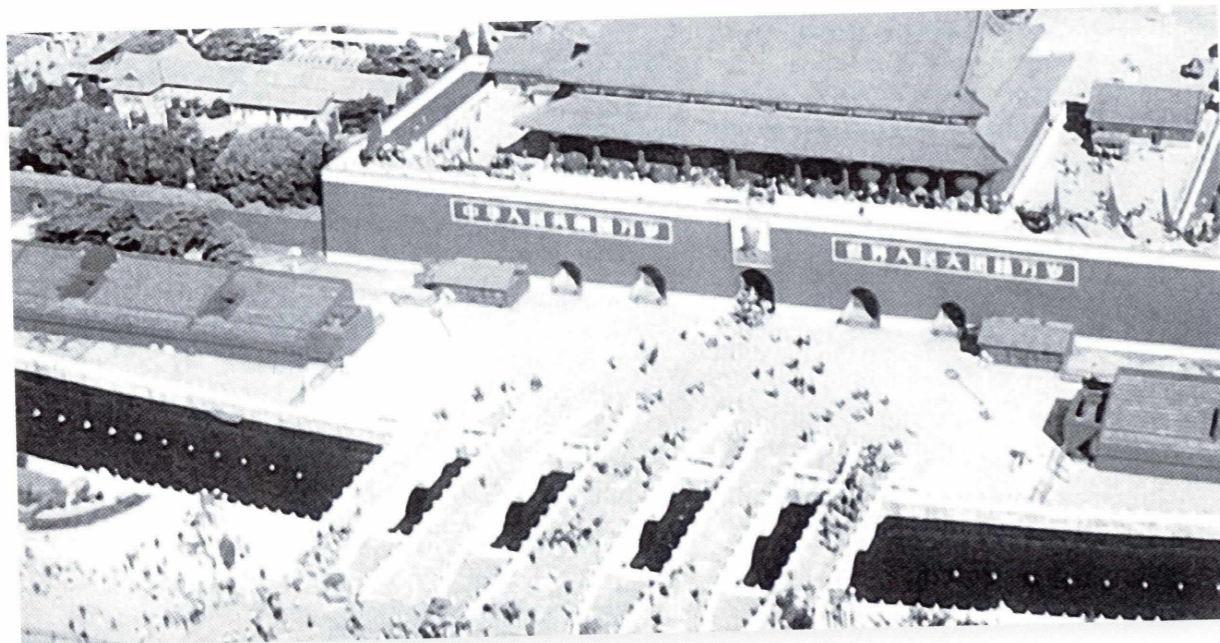
El cambio de la política de Estados Unidos hacia China, desde la llegada de Bush a la Casa Blanca, ha sido más obvia respecto del problema de Taiwán. Desde la época de Chiang-Kai Shek (fin de la guerra civil) Taiwán ha sido de *facto* un Estado independiente.

económicas y políticas se han desarrollado fluidamente.



- India y la Asean. Las relaciones con otros países

en Asia han sido tensas; India que es el segundo país del mundo en población, siempre ha mirado a China con suspicacia: ambos combatieron en



una guerra fronteriza en 1962 y China ha estrechado sus vínculos con los enemigos de India, especialmente con Pakistán. Otros países, miembros de la Asean, han tenido que soportar las ambiciones regionales chinas. Esta atacó a Vietnam en 1979 y en 1990, inició un agresivo reclamo de soberanía sobre las Islas Spratley en el mar chino del sur, territorio también reclamado por Brunei, Malasia, Filipinas, Taiwán y el propio Vietnam.

Desde los 90's China se ha empeñado en demostrar abiertamente que ella es la responsable del poder regional²⁰.

Otros retos de la China contemporánea

Existen diferentes retos que tienen que ver con su modernización militar, la corrupción, el crimen y el malestar civil. En lo atinente a la modernización militar, los esfuerzos gubernamentales recientes han sido enormes.

El presupuesto para defensa se incrementó en un 17.6% en 2002. Observadores internacionales estiman que esta cifra -oficial- es mucho más alta en la práctica. Los norteamericanos estiman que el gasto militar chino puede ascender a más de US\$65 billones anuales, mientras que oficialmente se habla de "solo" US\$20 billones.

En general, se puede admitir que la política exterior china está animada por el propósito de lograr y mantener un ambiente pacífico con todos aquellos que puedan ayudar a desarrollar su economía.

La capacidad de sus fuerzas armadas, es más defensiva que ofensiva, más aún cuando su preocupación central es el mejoramiento de su capacidad, si eventualmente fuera necesario, para ocupar Taiwán por la fuerza.

No podemos perder de vista que China consideraría como *casus belli* una declaración de independencia por parte de Taiwán o la introducción de armas nucleares o tropas extranjeras a la isla.

El malestar social en China se ha incrementado significativamente debido a la actividad y características de las empresas extranjeras, al estancamiento del sector rural y a la corrupción en ascenso.

Muestra de tales tensiones, fue la toma de carreteras por parte de cientos de trabajadores en el noroeste de Liaoyang en marzo de 2002 para protestar por el no pago de beneficios sociales. En el mismo mes en Daqing ocurrió otro tanto. Estas protestas han sido las más importantes desde los acontecimientos de 1989.

Según fuentes oficiales, entre 1997 y 2001, más de 25 millones de personas fueron despedidas por las empresas extranjeras. El problema va más allá de las cifras, pues los despidos aumentan especialmente en zonas donde no existen posibilidades de otro empleo, particularmente en el noroeste del país.

El crimen y el gangsterismo también han crecido recientemente, debido a procesos y procedimientos de enriquecimiento rápido dadas las fisuras de las reformas económicas. El gobierno ha realizado acciones tendientes a contrarrestar estos fenómenos con resultados poco prometedores. Según

Amnistía Internacional 2.468 personas fueron ejecutadas en 2001, acusadas y sentenciadas por corrupción y otros delitos.

La economía

Finalmente conviene resumir los retos que en materia económica deberá enfrentar China en el marco del próximo plan quinquenal (2001-2005).

El décimo plan quinquenal fue publicado en marzo de 2001. Como el anterior, éste insiste en la continuidad de las reformas, en el desarrollo interno, en el crecimiento del campo y en la preparación de la industria y los sectores financieros para la vinculación China a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

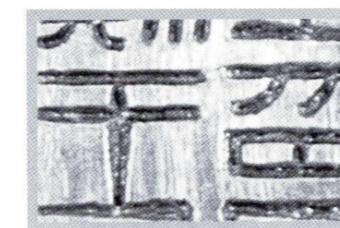
Varias metas fueron fijadas alrededor de un crecimiento estimado entre el 7 y el 8% anual. Sin embargo, China deberá enfrentar varios desafíos, entre los cuales se destacan: la eliminación de estructuras industriales irracionales, la descoordinación en el desarrollo regional, el bajo nivel de urbanización y los problemas de calidad y competitividad en el mercado mundial.

Conclusión

Este panorama, histórico, coyuntural y prospectivo, supone dejar de lado múltiples momentos, circunstancias y tendencias que sin duda enriquecerían un análisis sobre el papel y trascendencia de la cultura y la nación chinas.

Más allá de esta confesión, se ha procurado subrayar las continuidades y quiebres que a lo largo de la historia milenaria china, pudieran proporcionar las claves para entender el vertiginoso avance de su economía y el desafiante despliegue de su cultura y su poder en el Asia y en el mundo.

Se ha querido en suma, descubrir los rasgos y procesos que le permiten a la China actual avanzar con rapidez pausada hacia objetivos más altos y lejanos, sin haber renunciado por ellos a un legado de tradiciones que, en ocasiones, no es perceptible para Occidente.



²⁰ En buena medida la suspicacia India, se debe también a su pretensión de potencia regional.



Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 78560



ÓRBITA INTERNACIONAL

Diálogo entre Civilizaciones: Una Propuesta del Islam para el Mundo

Samira Silva Younes



El Islam, en el devenir de su historia, ha sido una de las religiones menos comprendidas en Occidente, pues además de constituirse en una convicción religiosa, representa una importante civilización extendida por múltiples zonas geográficas, que comprende una diversidad de culturas y conforma un estilo de vida que rige todos los aspectos de la existencia humana.

Con miras a lograr una mayor comprensión de esta religión, este artículo intentará realizar una sencilla aproximación sobre algunos de los aspectos básicos de la fe islámica, así como a sus principios y valores esenciales, a fin de mostrar la importancia que tiene la propuesta islámica del diálogo entre civilizaciones, que hoy más que nunca debería constituirse en uno de los aspectos a ser promovidos por la comunidad internacional.

Tercer Secretario de
Relaciones Exteriores

En este orden de ideas, se abordará el tema relativo a su significado y principios rectores, y se mencionarán nociones importantes como el concepto de *sharia* o ley islámica; los pilares del Islam; la *yihad* o defensa del Islam; la *ummah* o comunidad de creyentes, y se intentará mostrar la amplitud y diversidad del mundo musulmán (*Dar-al-Islam*), un mundo que presenta múltiples características, así como una profusión de culturas y formas de vida, que permiten comprender su heterogeneidad.

Finalmente, se tratará el tema relativo al diálogo entre civilizaciones, que sin lugar a dudas, constituye una importante propuesta del Islam para el mundo, una propuesta que surgió en el corazón del Islam genuino, y está dirigida a todas las naciones, con el propósito de promover un verdadero diálogo intercultural que anime y que propenda por el bienestar de todos los seres humanos y de las generaciones futuras.

"La ilaha illa Alá, Mubammed rasul Alá (No hay más Dios que Alá y Maboma es su Profeta)".

Con esta sencilla declaración miles de personas se convierten anualmente al Islam, constituyéndose en la segunda religión con mayor canti-

dad de fieles y la de más rápido crecimiento. Más de una quinta parte de la humanidad, unos 1.300 millones de personas, profesan esta fe por encima del el hinduismo, con 900 millones, y el Budismo, con 360 millones de seguidores.¹

Es preciso señalar, que para la mayoría de los musulmanes del mundo, el Islam es más que una simple religión y un sistema político. Es un conjunto de creencias, una forma de vida que abarca todos los aspectos de la existencia.

Esta fe sostiene que no existe más que un Dios, Alá, compasivo, eterno y misericordioso. Su difusión se ha fundamentado en la fuerza y en la sencillez de esta convicción religiosa. Cabe aquí recordar que, desde el siglo VII d.C., el Islam entró en contacto con otras civilizaciones, mostrando un gran margen de tolerancia y flexibilidad hacia las otras culturas.

En esta tolerancia radicó justamente la universalidad de la propuesta islámica, que surgió como una continua-

¹ "El Mundo del Islam" En: Revista National Geographic en Español, enero de 2002. Página 83.

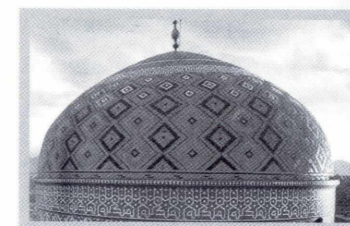
ción de la tradición fundada por el Patriarca Abraham². Dicha propuesta, desde sus inicios, ha intentado dar una legislación universal para el hombre, las sociedades y las culturas particulares.

Sin embargo, es una de las religiones menos comprendidas y más distorsionadas. El creciente interés sobre el Islam ha alcanzado niveles sin precedentes desde los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001. De hecho, ha circulado un torrente de información a través de los medios de comunicación, muchas veces basada en la

ignorancia y en la desinformación. Esta tergiversación en Occidente no es nueva.

Los Estados occidentales tienen un enorme desafío frente a la importante expansión y difusión del Islam en la actualidad. Este desafío, como lo afirma el catedrático Seyyed Hossein Nasr, representa el gran esfuerzo de abrir un espacio espiritual e intelectual para alcanzar un entendimiento mutuo.

"Each Civilization must become ever more aware of its own shortcomings and evil elements as well as its virtues and what is good in it. Muslims must ask themselves what went wrong within their own societies, but the West must also pose the same question about itself. And this task of self-examination is even more urgent for the West, for at this particular juncture of human history it possesses much greater power than other civilizations and has greater global influence".³



Es innegable que el respeto de la diferencia genera tolerancia. Conocer otras expre-

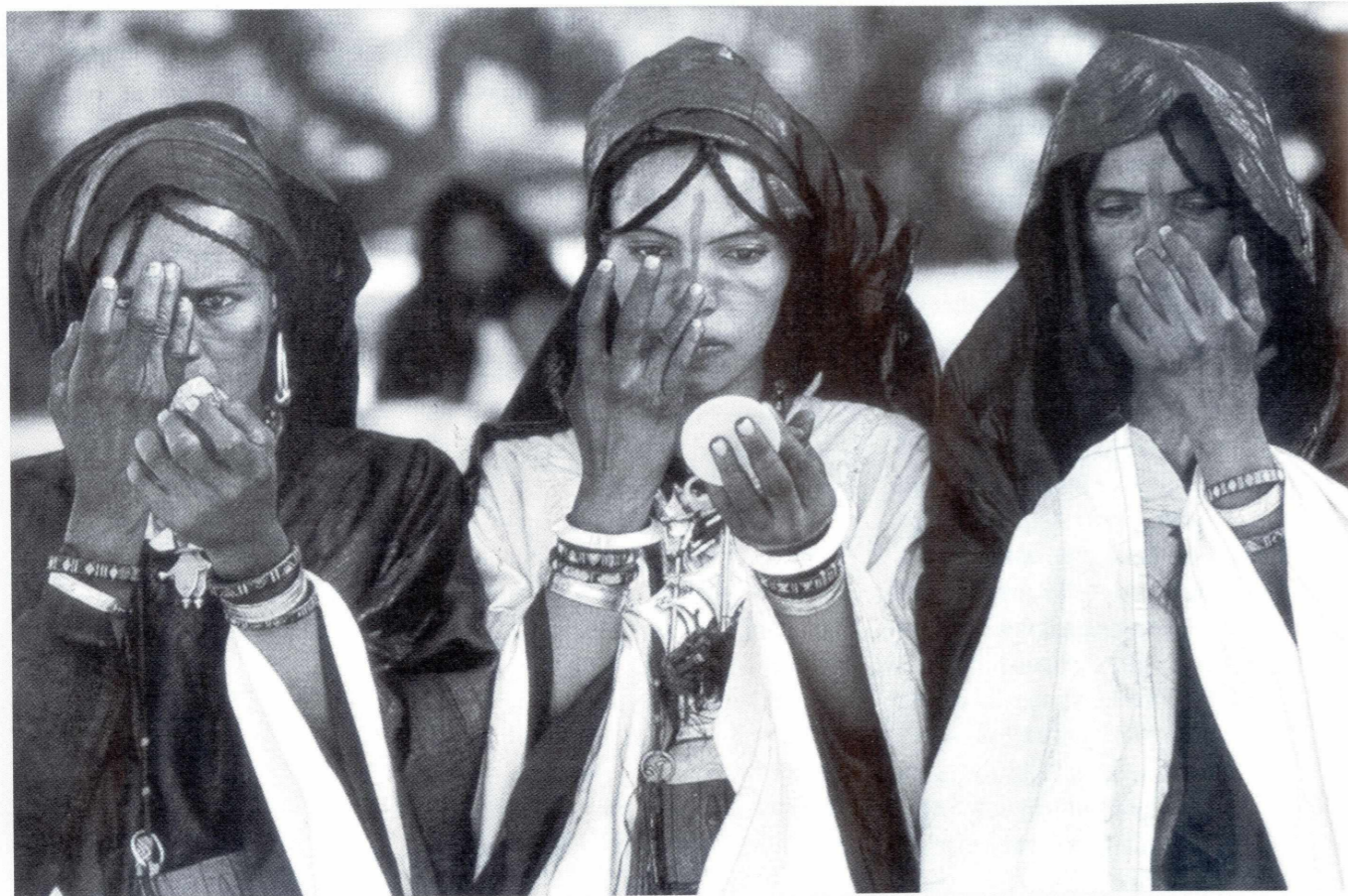
Que para la mayoría de los musulmanes del mundo, el Islam es más que una simple religión y un sistema político. Es un conjunto de creencias, una forma de vida que abarca todos los aspectos de la existencia.

siones religiosas y culturales que permitan un verdadero diálogo entre civilizaciones, es clave para de ese modo entender lo propio.

"Es necesario por tanto no sólo recapacitar sobre el concepto de tolerancia, sino sobre los objetivos políticos y culturales de la misma, y orientarse según aquella experiencia de Lévi-

Strauss después de la catástrofe de los totalitarismos, la cual entendía la diferencia y la diversidad como motor del progreso humano.

Esto, en mi criterio, es algo esencialmente a un cálculo de costos y beneficios, en el que la tolerancia se exige porque promueve las inversiones de la economía y el turismo. Se trata de una ética de la convivencia en



la diferencia, una biodiversidad en sentido cultural, en la que lo ajeno echa raíces en lo propio, y en la que se cultiva un discurso político en el cual es posible escuchar y percibir lo ajeno en lo propio, el vosotros en el nosotros, y donde el nosotros incluya también a los otros."⁴

¿Qué es el Islam?

"La palabra Islam se deriva de la raíz árabe *SLIM*, que significa entre otras cosas, paz, pureza, sumisión y obediencia, en el sentido religioso la palabra Islam sig-

nifica sumisión a la Voluntad de Dios y obediencia a Su Ley. La relación entre los significados original y religioso de la palabra es fuerte y clara. Sólo a través de la sumisión a la voluntad de Dios y por la obediencia a Su Ley, podemos alcanzar la verdadera paz y gozar de la perenne pureza."⁵

Si bien es cierto que el Islam es una de las tres grandes religiones monoteístas, la historia ha sugerido que se trata al mismo tiempo de una cultura, de una civiliza-

ción y de un completo estilo de vida. El término Islam es una palabra árabe que significa "sumisión a Dios" y sus raíces etimológicas están asociadas con la *salam* o paz. En este sentido, el más importante requisito es la sumisión a la autoridad divina en todos y cada uno de los aspectos de la vida.

Mahoma, el último de los profetas considerado como el "sello de la profecía" recibió su primera revelación durante el mes del *Ramadán* en el año 610 d.C. Por tal ra-

zón, la misión más importante del Profeta Mahoma se puede resumir en el mandato coránico inspirado por Alá relativo a la purificación de

Su Casa, *la Ka'ba* (Sagrado Corán 2:125) a través del combate al paganismo, que era asimilado con un estado de ignorancia conocido como *yabiliya*.⁶

⁴ Ette Ottman. "El respeto de la diferencia genera la tolerancia" En: *Revista Humboldt*. Editado por Goethe-Institut Inter Naciones. Año 44/2002/ Número 135. Página 27.

⁵ *Luces sobre el Islam*. Editado por la Asociación Benéfica Islámica. Bogotá, 1988.

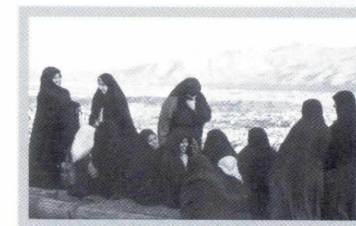
⁶ Como lo escribe Kenneth L. Woodward en su artículo para la *Revista Newsweek* titulado "En el principio fueron los libros sagrados" "...Una vez más, el ángel Gabriel le ordenó recitar, y de sus labios salieron los primeros versos de lo que después fue el Corán, considerado como las palabras eternas del propio Dios por unos 1.300 millones de musulmanes o islámicos en todo el mundo. Hasta ese momento, hace 13 siglos, los árabes eran en su mayoría politeístas y adoraban a deidades tribales. No tenían una historia sagrada que los vinculara a un Dios universal, como otros pueblos del Oriente Medio. No tenían textos sagrados que les dictaran cómo vivir, como la Biblia, y ningún idioma sagrado, como el hebreo para el judaísmo y el sánscrito para el hinduismo. Pero, por encima de todo, no tenían un profeta enviado por Dios, como los judíos y los cristianos..."

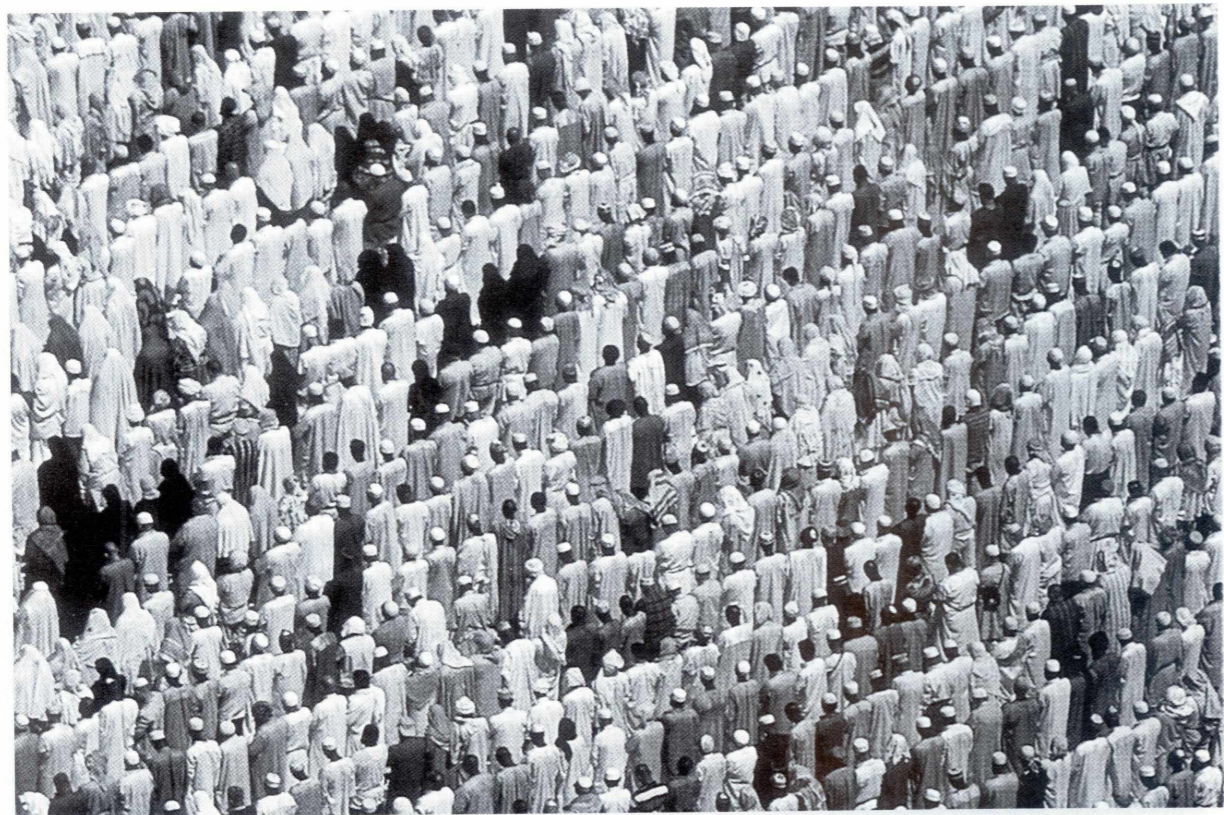
La fe islámica sostiene que no existe más Dios que Alá, compasivo, eterno y omnipotente. Es el Señor de todo lo que existe, comprendida toda la humanidad. La creencia en un sólo Dios es la piedra angular de la fe islámica, conocida también como *tawhid* o unicidad de Dios.

Dogma esencial para el Islam, es que al final del Universo seguirá un Día del Juicio, en el que todos los seres humanos tendrán que rendir cuentas de sus actos y después partirán hacia el Paraíso o al Infierno para toda la eternidad.

El Islam reconoce al Judaísmo y al Cristianismo "de la Escritura" como dignos de

"La palabra Islam se deriva de la raíz árabe *SLIM*, que significa entre otras cosas, paz, pureza, sumisión y obediencia, en el sentido religioso la palabra Islam significa sumisión a la Voluntad de Dios y obediencia a Su Ley. La relación entre los significados original y religioso de la palabra es fuerte y clara. Sólo a través de la sumisión a la voluntad de Dios y por la obediencia a Su Ley, podemos alcanzar la verdadera paz y gozar de la perenne pureza."





tolerancia y respeto. Asimismo, la lucha contra el paganismo, cualquiera sea la forma que éste adopte, es un aspecto esencial de esta fe.

El libro sagrado del Islam

El *Corán*, término árabe que significa "recitación", es el libro sagrado de los musulmanes. El Islam encuentra su verdad única en la revelación del Corán que "se encuentra en el centro de la vida islámica, en el centro de la fe y el pensamiento. Y por eso también ninguna otra lengua se acerca siquiera en

belleza a la lengua del Corán, el árabe."⁷

Este libro sagrado se aprecia más como una guía completa para las personas que obedecen la voluntad de Dios pues define normas para la oración y los rituales religiosos, además de establecer mandatos relacionados con el matrimonio y el divorcio, las relaciones entre hombres y mujeres y la educación de los hijos. Pero más importante aún, desde el punto de vista teológico, este libro profesa la fe en un solo Dios (*Alá*) quien crea y da vida al mundo.

De igual manera, el Corán hace un llamado al arrepentimiento, obediencia y pureza de vida de toda la humanidad. En consecuencia, advierte también sobre el castigo de Dios y el juicio final que seguirá al fin del mundo, que conduce indefectiblemente a alcanzar el paraíso o el infierno en la otra vida.

Además de la importancia de este texto sagrado como revelación divina, es dable precisar también que el Corán constituye la esencia del arte islámico. En una religión que prohíbe el arte fi-

gurativo y los íconos, este libro es la manifestación física de la fe, además de ser una fuente de inspiración poética.

"Es importante resaltar que el aprendizaje de memoria de extensos pasajes del Corán, forma parte de la devoción religiosa musulmana y, en muchos casos, los niños empiezan a aprenderlo de memoria desde muy pequeños. Conviene señalar también que en muchos países del mundo islámico, la memorización del Corán constituye el programa básico de educación primaria. Los musulmanes que se aprenden de memoria todo su contenido reciben el título honorífico de *al-hafiz*".⁸

Por todo lo anterior, la autoridad del Corán se presenta como suprema, puesto que se trata de la palabra de Dios, y supera y abarca las anteriores revelaciones, ya que representa la fuente por excelencia del Islam.

⁷ Wolfgang Burgmer. "Tres religiones congregadas pacíficamente en torno a un libro". En: *Revista Humboldt* Año 44/2002/ Número 135. Pág. 39.

⁸ Chris Horrie y Peter Chippindale. *¿Qué es el Islam?*, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Pág. 40

La sharia o ley islámica

Existen también otras disposiciones jurídicas que en conjunto conforman lo que se conoce como *sharia* o ley islámica. Los musulmanes creen que Alá, por la vía del Corán, reveló las leyes universales que no sólo rigen los asuntos de los hombres sino incluso las leyes de la propia naturaleza.

La ley islámica es muy amplia y se deriva de varias fuentes, como son: 1) El Corán; 2) La tradición (*hadices*); 3) Consenso jurídico (*ichma*); 4) Analogías (*qiyas*) y 5) La Jurisprudencia islámica (*fiqh*), que se constituye en la ciencia del derecho islámico.

Mediante el *fiqh*, el Islam demuestra como abarca todos los aspectos de la vida, pues divide el comportamiento humano en cinco categorías (lo prohibido; lo que se desaprueba; lo neutral; lo que se recomienda y lo obligatorio).

Los cinco pilares del Islam

Los cinco pilares del Islam, conforman el mínimo de obligaciones que todos los musulmanes deben cumplir con el fin de mostrar obediencia a Alá y a sus de-

signios. Estos pilares constituyen la *ibada* u observancia religiosa, que comprende los siguientes aspectos:

1. El Credo: "No hay más Dios que Alá; Mahoma es el Profeta de Alá"

- La unidad (*tawhid*) y la aceptación de la Profecía (*risalla*)

- Creer en los ángeles (*malaika*)

- Creer en la infalibilidad del Corán y otros libros proféticos como parte de la Biblia (*kutubulla*)

- Creer en el Día del Juicio (*yawmudin*)

- Aceptar la predestinación de los asuntos terrenales por Alá (*al-qadr*)

- Creer en otra vida después de esta (*ajria*)

2. La oración obligatoria (*salat*): las oraciones de *salat* deben ofrecerse cinco veces al día, todos los días, antes del amanecer,

al medio día, a media tarde, después de ponerse el sol y antes de media noche.





3. El impuesto para los pobres (*zakat*): es el impuesto destinado a socorrer a los musulmanes más desfavorecidos. No es una caridad, sino un derecho de los pobres establecido por la ley frente a los ricos.
4. El ayuno (*saum*): a fin de mostrar su obediencia a Alá y la disposición a renunciar a los placeres de esta vida, todo musulmán debe ayunar todos los años durante los treinta días del Ramadán (9º mes del calendario islámico).
5. Peregrinación a la Santa Ka'ba de La Meca (*bach*):

el santuario guarda una relación simbólica con la batalla del Islam contra el paganismo.

No obstante la importancia de estos cinco pilares de la fe islámica, ellos no son sino el mínimo absoluto que ha de cumplir un musulmán para servir a Alá, puesto que los practicantes realmente piadosos aceptan muchas más obligaciones.

La yihad o defensa del Islam

La *yihad* es una de las obligaciones más importantes de todo musulmán y muchas veces es considerada como el

sexto pilar de la fe musulmana. Aunque en Occidente suele traducirse como "guerra santa", la traducción literal del término es "intentar servir a Alá". Este es, sin lugar a dudas, uno de los términos menos comprendidos del Islam.

El deber de participar en la *yihad* en defensa del Islam es, según el destacado estudioso fundamentalista musulmán, Sayid Abdul Al Mawdudi, "un deber primordial de los musulmanes, igual que las oraciones diarias o el ayuno. Quien lo elude peca. Incluso su reivindicación de la fe musulmana resulta dudosa.

Asociación
Colombia.
Director: visitanteblaa
No. Pedido: 7856a

Evidentemente se trata de un hipócrita que no puede pasar la prueba de la sinceridad y toda su *ibada* (observancia religiosa) y todas sus oraciones son una burla, una apariencia huerta e indigna de devoción".⁹

Aquí, en aras de una acertada comprensión, es necesario clarificar el concepto de *Yihad*, con el propósito de analizar su dimensión real, puesto que es uno de los preceptos menos entendidos en el mundo occidental.

La *yihad*, o la lucha para la defensa y la conservación del Islam, es un deber supremo de todo musulmán. "*Yihad* es una palabra árabe que se deriva del verbo *yabada*, que significa esforzarse, efectuar

una labor especialmente difícil y luchar. *Yihad* significa la lucha por la causa del Islam.¹⁰ Su nombre completo es *Yihad fi sabilillah*: el esfuerzo en el camino de Dios, pues dijo Alá en el Sagrado Corán:

"Aquellos que creyeron, y emigraron, y lucharon por la causa de Dios -con sus fortunas y sus propias vidas- tienen el rango más alto ante Dios. Y ellos ciertamente serán los que han triunfado. Su Señor les da las buenas nuevas de una misericordia de parte Suya -Su Complacencia- y de jardines para ellos, en los que hay placeres perdurables, y en donde vivirán eternamente. En verdad ante la Presencia de Dios hay una recompensa, la cual es la mayor de todas".

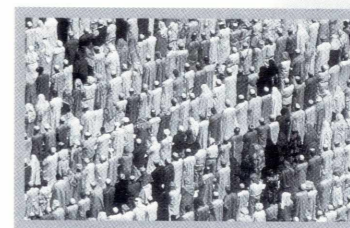
Sagrado Corán
(9: 20-22)

⁹ Misión Islámica en el Reino Unido, "Towards Understanding Islam". En Horrie y Chippindale, op.cit.. Mawdudi fue el fundador del Partido Ja'mat-i-Islami del Pakistán, uno de los primeros partidos fundamentalistas modernos. Asimismo, Mawdudi desempeñó un importante papel en la campaña encaminada a convertir al Pakistán laico en la primera República Islámica del mundo.

¹⁰ Hayi Mohamad Ali Anzaldúa-Moraes, *Yihad: la lucha para la defensa y conservación del Islam*, Centro Cultural Islámico, Bogotá, 1995.

La *yihad*, o la lucha para la defensa y la conservación del Islam, es un deber supremo de todo musulmán. "*Yihad* es una palabra árabe que se deriva del verbo *yabada*, que significa esforzarse, efectuar una labor especialmente difícil y luchar. *Yihad* significa la lucha por la causa del Islam. Su nombre completo es *Yihad fi sabilillah*: el esfuerzo en el camino de Dios.

De hecho, la defensa del Islam puede tomar dos variantes: la *yihad* superior que representa la lucha del ser humano consigo mismo, contra, su ego, sus vicios y los placeres mundanos; y la *yihad* inferior, que puede re-



presentar una lucha física en caso de legítima defensa y de ningún modo, se puede concebir como agresión a otra persona. De esta manera, la mejor forma como se demuestra que se es creyente

es dando todo lo que Dios dio al hombre, para Su causa; por eso se dice que la *yihad* es la forma más elevada de adorar a Dios.

En este orden de ideas, se puede afirmar que la *yihad* es adoración a Alá, oración, ayuno, purificación, caridad y no como muchas veces se interpreta en occidente, una guerra santa originada por el fanatismo religioso con el fin de destruir a los miembros de otras religiones, o convertirlos por la fuerza a otras creencias. A este respecto, el Corán expresa lo siguiente:

*"Que no haya forzamiento en la religión. En verdad, la Verdad resalta del error por sí misma. Quienquiera que rechace las falsas deidades y crea en Dios, se habrá aferrado al asidero más confiable, el cual nunca se romperá. Y Dios lo oye todo, lo sabe todo."*¹¹

El esfuerzo por la causa de Dios es toda obra que uno efectúe con la intención de servir a Dios y a la humanidad. Su defensa, la conservación y la expansión del Islam. Según algunos estudiosos, se pueden distinguir varias clases de *yihad*. En primer lugar se encuentra la *Yihad-ul-Qalam*, o la *yihad* de la pluma, representada en todo musulmán que escribe con conocimiento verdadero acerca del *Islam para defen-*

derlo y conservarlo. En segundo término, existe la *Yihad talib-ul'ilm* o la *yihad* del que busca el conocimiento religioso, y quien muere en esa búsqueda será un mártir por la Causa de Dios.

En tercer lugar, la forma más elevada de defensa del Islam es la *Yihad Al' Akbar*, representada en la conquista del ego, puesto que el hombre que logra vencer sus pasiones y sus malos sentimientos

es el luchador más valeroso y el conquistador más grande, ya que el alma es lo más difícil de dominar.¹²

Una equívoca interpretación de la palabra *yihad* ha llevado a Occidente a asociarla con "guerra santa", sin tener en cuenta que en el mismo Corán (2:190) se dice que "Dios no ama a los agresores. Dios ordena defenderse, no atacar, ya que no ha dicho "combatid a los demás,



sino "pelead en el camino de Dios contra aquellos que pelean contra Vosotros".

La *ummah* o comunidad de los creyentes

"Esta es vuestra comunidad, es una sola comunidad. Y Yo soy vuestro Señor. ¡Servidme, pues!"

Sagrado Corán 21:92

Otro de los conceptos centrales del Corán y del Islam es el que se refiere a la comunidad de creyentes (*ummah*). La fe islámica insta a la creación de una unión basada en la justicia, en la que se cumpla con la ley Divina; esto significa que Dios está presente en la comunidad humana tal como Él está presente dentro del corazón de los seres humanos. Para el Islam, la colectividad implica sobre todo una comunión de personas que se sostiene a través de los lazos religiosos, que son a su vez el fundamento de las relaciones sociales, jurídicas, políticas, económicas y éticas.

¹¹ Sagrado Corán, (2:256)

¹² Anzaldúa- Moraes, op cit.

¹³ Seyyed Hossein Nasr. *The Heart of Islam: Enduring Values for Humanity*. Harper Publishers, New York 2002. Pág. 163.

La fe islámica que se proyecta a través de la *ummah* o comunidad de creyentes, se ha convertido en uno de los mayores ideales del mundo islámico. El concepto de *ummah* puede ser objeto de cuestionamiento en Occidente, puesto que la realidad del mundo musulmán, en el devenir de su historia, evidencia en muchos casos fragmentación y enfrentamiento entre sus miembros. Por ello, no es fácil percibir en la actualidad la consolidación de una verdadera comunidad cohesionada dentro de los países del Islam.

En este sentido, el islamólogo *Seyyed Hossein Nasr* afirma que en el mundo islámico de nuestros días, la *ummah* está políticamente más dividida y aún culturalmente más fragmentada, como resultado del impacto del modernismo, más que en ningún otro período de la historia.¹³

Otro aspecto de especial relevancia, es el hecho de que los musulmanes ven a todas las comunidades, tanto musulmanas como no musulmanas, como escogidas por Dios, quien les otorgó sus

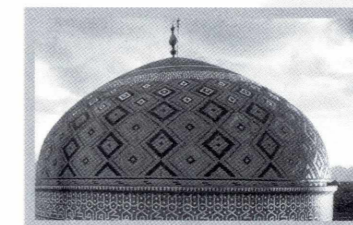
propias instituciones sagradas haciéndolas responsables ante Él.

La visión islámica de comunidad o *ummah* está íntimamente relacionada con aquella de *Dar-al-Islam*, o los "Países del Islam", la cual corresponde en muchas formas a la noción occidental de Cristiandad. *Dar-al-Islam* es el área geográfica en el que vive la *ummah* islámica como mayoría y donde la ley islámica es promulgada y practicada, aunque existan diversas comunidades en sus fronteras.

Tradicionalmente, *Dar-al-Islam* fue yuxtapuesta a *Dar-el-Harb* o "Países de la Guerra", en los que los musulmanes no podían vivir ni practicar su religión fácilmente porque la ley islámica o sharia, no era la ley que imperaba.

Dar-al-Islam o el mundo del Islam

"De Arabia a China, pasando por India, Indonesia o Rusia, el Islam, partiendo siempre y en todas partes del Corán como base esencial de reflexión, ha intentado conciliar religión, ideología e historia. Y sobre esta base ha ido tomando forma entre los difíciles avatares de la histo-



ria. Y sobre esta base ha ido tomando forma entre los difíciles avatares de la histo-

ría y de los hombres, del pensamiento y del imaginario, basta constituirse en una civilización, en una cultura islámica que, aunque articulada alrededor de una revelación divina y un libro fundador, alcanza a configurar un sistema de vida y de creencias"

Nacer Khémir
Palabras del Islam

Aunque el Islam nació en Arabia, tan sólo el 20% de los musulmanes viven en el mundo de lengua árabe.

Las dos principales ramas del Islam, la sunnita y la chiíta, surgieron desde los orígenes de esta importante religión, durante el siglo VII d.C., cuando la minoría *chií* perdió la disputa por el liderazgo del mundo musulmán, frente a la corriente mayoritaria *sunní*.

Los sunnitas representan la mayoría de los musulmanes del mundo actual, 80% aproximadamente, y se consideran como los seguidores de la vía armoniosa. La teología y el derecho sunníes se basan en el Corán, la *Sunna* (colección de seis libros "auténticos" de *hadices* o interpretaciones atribuidas a Mahoma y sus primeros seguidores) y, en menor medida, en el consenso de la comunidad de creyentes o *ichma*.

El Islam *chií*, por su parte, representa aproximadamente el 20% de la población total del mundo musulmán. Tiene un origen más antiguo que la corriente sunnita y presenta una observancia más estricta de las prácticas políticas y los preceptos religiosos difundidos por Mahoma. Los musulmanes chiítas afirman ser los descendientes directos del Profeta, por vía de su hija Fátima y su yerno Alí, y por lo tanto, desde sus orígenes se han considerado como los gobernantes legítimos del mundo musulmán. Igualmente, han estructurado un clero permanente y una clara obediencia al líder religioso (*Imán*).

El mundo musulmán presenta una gran heterogeneidad en los planos político, cultural y social. Además es un mundo dividido, que comprende decenas de países, diferentes sociedades, tradiciones, lenguas y, por supuesto, un sinnúmero de experiencias distintas. En teoría, todas estas naciones conforman una gran entidad política y religiosa unida, conocida como *Dar al-Islam* o los Países del Islam. Sin embargo, en la actualidad existen múltiples "mundos musulmanes", con características y desarrollos diferentes.

El Islam *sunní* representa la gran mayoría en cada nación musulmana. Por el contrario, los chiítas sólo constituyen la mayoría de la población en Irán, Yemen y Azerbaiyán; la mitad de la población de Irak, y presenta mayorías importantes en algunas zonas de Arabia Saudita.

Como se mencionó anteriormente, existen varios mundos musulmanes que presentan características distintas y desarrollos políticos y sociales diferentes. Se pueden distinguir así, varias zonas musulmanas como son:

1. La Península Arábiga;
2. Los territorios árabes del norte, correspondientes a Egipto, Siria, Líbano, Israel, los territorios palestinos, Jordania e Irak;
3. Turquía y los Balcanes, que comprenden a la antigua Yugoslavia, Albania y Bulgaria,
4. La República Islámica de Irán que constituye un mundo aparte dada su clara mayoría de población musulmana chiíta,
5. El oriente musulmán comprende los países en donde habitan la mayor parte de los musulmanes del mundo: Indonesia, Pakis-

tán, Bangladesh, y en forma menos considerable, las regiones de Cachemira, Afganistán, Malasia y Brunei.

6. El Islam también cuenta con una importante presencia en África del Norte, en países como Marruecos, Argelia, Libia, Túnez y Mauritania.
7. Varios países del África central como Sudán, Malí, Chad, Níger, y del África Occidental como Senegal, Gambia y Guinea, cuentan con importantes poblaciones musulmanas, en las que el Islam ha sido el resultado de los contactos entre la civilización musulmana berebere-árabe del Maghreb y las religiones paganas autóctonas de los grandes imperios negros preislámicos, como los de Malí y Ghana.
8. Existen otras regiones donde el Islam tiene una presencia significativa, como son las zonas del Cáucaso y la región del Volga, que incluyen los territorios de Azerbaiyán y las regiones tártara y chechena de la ex Unión Soviética, en la que habitan aproximadamente 49 millones de musulmanes, equivalentes a un 12% de la población total. Así, la población musulmana

se constituye en la minoría religiosa más importante en la región del Cáucaso.

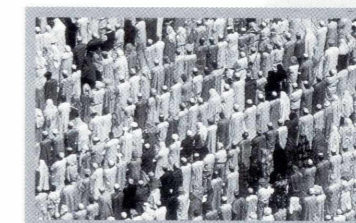
Por lo antes expresado, es fácil concluir que el mundo islámico no es homogéneo, ya que han surgido a lo largo de la historia, rivalidades entre países musulmanes, que permiten cuestionar el concepto de *ummah* (comunidad de creyentes) como una realidad, dado los continuos enfrentamientos entre naciones musulmanas como es el caso de las profundas divergencias existentes entre Arabia Saudita, donde habita una mayoría sunnita, y la República Islámica de Irán, cuya población es predominantemente chiíta.

Diálogo entre civilizaciones: ¿Creación de una nueva arquitectura de paz?

Acerca del "Choque de Civilizaciones"

Según el Diccionario de la Lengua Española, la civili-

El mundo musulmán presenta una gran heterogeneidad en los planos político, cultural y social. Además es un mundo dividido, que comprende decenas de países, diferentes sociedades, tradiciones, lenguas y, por supuesto, un sinnúmero de experiencias distintas. En teoría, todas estas naciones conforman una gran entidad política y religiosa unida, conocida como *Dar al-Islam* o los Países del Islam. Sin embargo, en la actualidad existen múltiples "mundos musulmanes", con características y desarrollos diferentes.



zación es el "conjunto de ideas, creencias religiosas, ciencias, técnicas, artes y costumbres

propias de un determinado grupo humano". Otras definiciones hacen referencia al "conjunto de conocimientos

técnicos y de prácticas, una colección de medios para actuar sobre la naturaleza”.

La historia humana es la historia de las civilizaciones y por ello, se hace difícil pensar la evolución de la humanidad de otra forma. Raymond Bloch afirmaba con toda razón, que “(En) un mundo de ignorancias y enfrentamientos en que vivimos, entender a una civilización contribuye a generar un mayor conocimiento recíproco entre los hombres... donde reside la esperanza de un progreso en sus relaciones y en su destino.”

Por su parte, Fernand Braudel, quien ha sido uno de los académicos dedicados al estudio y evolución de las civilizaciones afirma en su obra “Las civilizaciones actuales”¹⁴ que éstas constituyen: 1) espacios con unos límites y geografía particulares; 2) sociedades; 3) economías que presentan condiciones materiales y biológicas específicas; 4) mentalidades colectivas, ya que lo más comunicable que tienen las civilizaciones entre sí, lo que las aísla y las distingue mejor, es el conjunto de valores fundamentales y de estructuras psicológicas; 5) continuidades, puesto que una civilización es siempre

un pasado, un cierto pasado vivo y es la más larga de las historias; las civilizaciones se constituyen en interminables continuidades históricas.

Es así como Braudel¹⁵ insiste en la necesidad de conformar una perspectiva más amplia y de entender los grandes conflictos culturales del mundo, así como la multiplicidad de sus civilizaciones.

Puede considerarse el hecho que la civilización islámica existe por oposición a las otras formas de civilización. También es posible adscribir al Islam una forma religiosa y cultural particular que promueve la actividad intelectual, así como las ciencias jurídicas y religiosas fundadas en el respeto a la tradición.

A este respecto, cabe recordar uno de los argumentos expuestos por Samuel Huntington quien desde hace algunos años afirmó que se produciría un choque de civilizaciones como consecuencia de la dificultad de solucionar las diferencias culturales, que servirán de fundamento a nuevos conflictos difíciles de resolver¹⁶. Así, el nuevo núcleo de la política global será la creciente interacción entre Occidente y las culturas no occidentales. Contrario a lo

que se pensaba, la modernización y el desarrollo económico ni requieren ni producen necesariamente la occidentalización en la esfera cultural. Por el contrario, ellos promueven el resurgimiento de culturas locales. En este sentido, el mundo se convertiría en un espacio más moderno y menos Occidental.¹⁷

No obstante la importancia que le otorga Huntington a los aspectos culturales y civilizacionales, muchos académicos han cuestionado su teoría por carecer de suficiente fundamento y coherencia. Es preciso señalar que Huntington expone varias razones por las cuales cree que el origen del conflicto en el futuro no será la economía ni la ideología, sino las diferencias culturales.¹⁸

Dentro de las principales críticas,¹⁹ que varios académicos han realizado sobre la teoría de Huntington, se encuentran las observaciones hechas por Ikenberry²⁰, quien afirma que dicho análisis es una forma de incitar a la guerra entre civilizaciones, las cuales no son tan diferentes como Huntington sostiene.

De otra parte, Fouad Ajami²¹ plantea que Huntington

toma las civilizaciones como entes intactos y no tiene en cuenta que éstas van transformándose a través del tiempo y del espacio en razón de su carácter flexible. Adicionalmente, porque la modernidad ha contribuido a la transformación de muchas sociedades.

El Diálogo entre Civilizaciones

El “*Diálogo entre Civilizaciones*” ha sido una iniciativa de la República Islámica de Irán, incorporada en el marco del Quincuagésimo Tercer Período de Sesiones

nación, siendo justamente las religiones las llamadas a llenar dicho vacío, lo cual aumentará la brecha. En cuarto lugar, porque existe una especie de desoccidentalización de las élites en los países no occidentales a pesar de que el modo de vida occidental sea popular en las masas populares de esos países, y ello genera liderazgos destructivos contra Occidente. Y quinto, porque las diferencias culturales son más difíciles de resolver que las políticas y las económicas.

¹⁹ Las críticas realizadas a la teoría de Huntington sobre el choque de civilizaciones pueden ser consultadas en el artículo de David Roll “¿Es esto un choque de civilizaciones?” En: *El orden del 11 de sep-*

¹⁴ Ferdinand Braudel, *Las Civilizaciones Actuales*. Editorial Tecnos S.A., Madrid 1966.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 63.

¹⁶ Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, Summer 1993

¹⁷ Para una mayor claridad sobre esta discusión se puede consultar el artículo de Samuel Huntington “The West: Unique, Not Universal”. *Foreign Affairs*, November/December 1996. Pág. 28-46.

¹⁸ “La primera, porque las diferencias entre las culturas- por ejemplo, cristiana y musulmana- son profundas y no superficiales. La segunda, porque siendo el mundo cada vez más pequeño por la globalización, ello obliga a que las civilizaciones tengan que interactuar unas con otras concientizándose de sus diferencias y descalificándose mutuamente ante esa constatación. En tercer lugar, porque la modernización económica y el cambio social han erosionado las identidades locales, sobre todo la del Estado-

La historia humana es la historia de las civilizaciones y por ello, se hace difícil pensar la evolución de la humanidad de otra forma. Raymond Bloch afirmaba con toda razón, que “(En) un mundo de ignorancias y enfrentamientos en que vivimos, entender a una civilización contribuye a generar un mayor conocimiento recíproco entre los hombres... donde reside la esperanza de un progreso en sus relaciones y en su destino.”



tiembre. Documento ocasional. Universidad Nacional de Colombia, 2002. Págs. 121-135.

²⁰ *Ibidem*, pág. 129.

²¹ *Ibidem*. pág. 131.



de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en 1998. La Asamblea General proclamó el año 2001 *Año de las Naciones Unidas para el Diálogo entre Civilizaciones*. Adicionalmente, enfatizando los propósitos y principios enunciados en la carta de las Naciones Unidas y en "la importancia de la tolerancia en las relaciones internacionales y el valor significativo del diálogo como medio de lograr la comprensión, eliminar las amenazas a la paz y fortalecer la interacción y el intercambio entre civilizaciones".²²

Si bien esta iniciativa iraní se expuso en diferentes foros regionales, fue en el seno de Naciones Unidas donde el Gobierno de la República Islámica de Irán propuso la

adopción de este proyecto. De esta manera, durante los siguientes períodos de sesiones se examinó el tema, haciendo un llamamiento a los diferentes gobiernos con el propósito de promocionar el diálogo entre civilizaciones y contribuir de esa manera, al mandato de la Asamblea General.

Esta iniciativa no sólo se ha orientado a fomentar el reconocimiento y la comprensión mutua entre civilizaciones, sino que ha promovido un mayor entendimiento al interior de cada una de ellas.

En este sentido, se alentó a los Estados Miembros, a las organizaciones regionales e internacionales, a la sociedad civil y a las ONG's a preservar las iniciativas ten-

dientes a favorecer esta propuesta y se instó a los diferentes gobiernos, así como a las instituciones de financiación y al sector privado en general, a hacer contribuciones al Fondo Fiduciario establecido por el Secretario General en 1999, con el propósito de favorecer los acercamientos culturales y un nuevo entendimiento.

En ese mismo año, se solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas la presentación, durante el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, un informe sobre las perspectivas del mencionado diálogo.

Con el propósito de dar continuidad a estas discusiones,

se condenó todos los actos o amenazas de violencia, destrucción, daño o peligro contra lugares religiosos, y se exhortó a todos los Estados a que promovieran el respeto y la protección de dichos lugares, de conformidad con los principios internacionales. De igual manera, se alentó a todos los Estados a promover una cultura de la tolerancia y el respeto de la diversidad religiosa.

Según los planteamientos expresados por Kofi Annan, el concepto de *Diálogo entre Civilizaciones* es útil puesto que constituye una apropiada y necesaria respuesta a la noción de un inevitable choque entre civilizaciones y, sobre todo, permite avanzar en una mayor cooperación entre los pueblos, superando los conflictos que pudiesen existir.

²² Resolución A/RES/53/22 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de noviembre de 1998.

²³ Kofi Annan, "Idea of Dialogue among Civilizations rooted in fundamental United Nations values". Discurso pronunciado por el Secretario General de Naciones Unidas en Seton Hall University. Febrero 6 de 2001.

²⁴ *Ibidem*.

Esta iniciativa facilita la búsqueda en lo profundo de antiguas raíces de culturas y civilizaciones con el propósito de encontrar qué las une a lo largo de sus fronteras. Pero más importante aún, el *Diálogo entre Civilizaciones* puede ayudar a discernir el rol que cumplen la cultura y la civilización en los conflictos contemporáneos y, en este sentido, contribuye a distinguir la propaganda y la falsa historia de las causas reales de las guerras. Este es un objetivo que podría promover un camino más óptimo para el logro de una paz justa y duradera entre los pueblos.²³

Lo anterior lleva a pensar, que un genuino diálogo entre culturas y religiones puede permitir a los protagonistas de algunos de los actuales conflictos, encontrar caminos propios para alcanzar la paz.

Como bien lo manifiesta Kofi Annan, no debemos esperar hasta que estemos ad portas de un conflicto para comenzar el diálogo. "Debemos iniciarlo en cualquier momento y lugar en que tengamos la oportunidad y a menudo, es más conveniente hacerlo lejos del campo de batalla".²⁴

En consecuencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas, recordando sus resoluciones 53/22, de 4 de noviembre de 1998, y 54/113, de 10 de diciembre de 1999, tituladas "Año de las Naciones Unidas del Diálogo entre Civilizaciones", teniendo presentes las peculiaridades de cada civilización y el concepto de tolerancia como uno de los valores esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, acogió la celebración de una mesa redonda sobre el diálogo entre civilizaciones, al nivel de Jefes de Estado, organizada por la República Islámica de Irán y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO, la cual tuvo lugar el 5 de septiembre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, representaron indudablemente un punto de quiebre histórico, que dio paso a un análisis detallado de los esquemas heredados en la posguerra fría y dio origen a una lucha contra el terrorismo a escala mundial.



En este contexto, la desinformación y las posiciones radicales asumidas por muchos individuos en contra del Islam y de las comunidades musulmanas alrededor del mundo, han contribuido al desconocimiento y a la intolerancia hacia esta religión. Sin embargo, como lo menciona Hicham Ben Abadía El *Alaoui* a propósito de los atentados perpetrados por la red *Al Qaeda* el 11 de septiembre de 2001, la existencia de una red capaz de una violencia tan extrema en nombre del Islam, debe llevar a los musulmanes a clarificar su posición en relación con el fundamentalismo islámico.²⁵

Hacia un nuevo entendimiento mundial...

El Islam, a lo largo de su historia, no solo se ha constituido en la tercera religión monoteísta, sino que se ha convertido en una importante civilización presente en todos los continentes.

La expansión del Islam hacia diversas áreas geográficas puede explicarse por su amplio margen de tolerancia, al igual que la flexibilidad mostrada hacia las otras culturas, pues fue así como el mensaje coránico entró progresivamente en contacto con otras civilizaciones.

Aunque esta religión monoteísta pretende dar una legislación universal para el hombre, sociedades, culturas e incluso, individuos particulares, le han dado su propia interpretación.

Hoy más que nunca, se hace indispensable una genuina comprensión de la fe islámica, de sus valores, y su cosmovisión, con el propósito de avanzar en un entendimiento mundial que pueda propiciar la creación de una verdadera arquitectura de paz entre las diferentes religiones, culturas y civilizaciones.

Así lo concibe Navid Kermani, cuando manifiesta que "...En lugar de hacer de la armonía su programa, el diálogo interreligioso debería tener valor para constatar las disonancias, para mantener una disputa intelectual, para una provocación que anime. Cuando todo es igual no se ve más que niebla. Donde todos se quieren no hay lugar para el amor. Sólo las diferencias agudizan la propia mirada. Un diálogo de estas características presupone, por supuesto, autenticidad, humildad y tolerancia, virtudes que forman parte de todas las religiones".²⁶

La civilización islámica incorpora una gran diversidad cul-

tural, así como distintas lenguas y estadios de desarrollo, que han dejado importantes legados a toda la humanidad. Es por ello, que resulta de vital importancia un acercamiento entre Oriente y Occidente, que pueda dar paso a un verdadero *diálogo entre civilizaciones*.

En el nuevo contexto internacional, se evidencia la necesidad de concitar una verdadera promoción del respeto a la diversidad religiosa y cultural que permita un nuevo entendimiento mundial. La coyuntura actual ha mostrado cuán inconvenientes son las interpretaciones erróneas acerca de culturas y convicciones religiosas que muchas veces han sido ignoradas e incomprensidas. En este sentido, para Colombia es útil abrir nuevos espacios de debate intelectual que permitan lograr una aproximación a otras culturas y formas de vida, sobre la base de la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural.

Por ello, un importante grupo de universidades y centros del pensamiento del país está promoviendo en nuestro país el *Primer Congreso Internacional sobre el Diálogo entre Civilizaciones*, que se realizará en la ciudad de Bogotá, en el mes de septiembre de 2003, el

cual comprende la cooperación Sur-Sur y los intercambios académicos entre Iberoamérica y el mundo musulmán.

Sobre la premisa de que América Latina y Colombia en particular, desean ampliar los postulados que se empezaron a desarrollar a partir del año 2001, denominado como el "*Año de las Naciones Unidas para el Diálogo entre Civilizaciones*".

²⁵ Hicham Ben Abadía El Alaoui, "Musulmans et citoyens du monde". En: *Le Monde Diplomatique*, Noviembre 2001 "Ces attaques odieuses se nourrissent, dans le monde arabe et musulman, de la colère et de l'humiliation des laissés-pour-compte d'un ordre mondial qui les marginalise. L'existence d'un réseau capable d'une violence aussi extrême au nom de l'Islam nous force, nous, musulmans, à clarifier notre position par rapport au 'fondamentalisme islamique'".

²⁶ Navid Kermani, "Cuando todo es igual no se ve más que niebla: Un diálogo interreligioso debería tener valor para una provocación que anime. ¡Atrevámonos a disentir!". En: *Revista Humboldt* No. 135, Págs. 28 y 29. Goethe -Institute Inter Naciones.

²⁷ Wolfgang Thierse, "Lo ajeno y lo propio" En: *Revista Deutschland* No. 2/2002 abril/mayo. Pág. 43.

zaciones", diferentes gobiernos y el sector académico han desarrollado esfuerzos tendientes a promover un profundo debate intelectual acerca de un concepto que se ha constituido en tema de especial relevancia para la paz mundial.

Uno de los principales argumentos para llevar a cabo este evento ha sido justamente el que la interdependencia que existe en un mundo cada vez más globalizado, transforma el *Diálogo entre Civilizaciones* en un imperativo para la paz mundial.

Las iniciativas de intercambio cultural y debate académico son esenciales y deseables en el mundo actual, ya que no se puede desconocer la importancia que tiene un diálogo fluido entre las diferentes civilizaciones y culturas con miras a lograr un nuevo entendimiento mundial, particularmente en un mundo en el que la violencia, la intolerancia y los extremismos de diversa índole han originado conflictos aparentemente difíciles de superar.

Se puede afirmar, comparando lo que expresa el

Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, a propósito de la iniciativa del *Diálogo entre Civilizaciones*, que "hay una serie de valores comunes que comparte la humanidad. La Organización de Naciones Unidas misma fue fundada sobre la convicción de que el diálogo es superior a la pugna, y que los pueblos están más unidos por su destino común que divididos por sus diferentes identidades."²⁷

Bienvenido el debate académico y el diálogo cultural que genere provocaciones intelectuales propositivas y que permita respetar la diferencia y el pluralismo en todas sus manifestaciones. Esta propuesta surgió en el corazón del Islam que promueve la paz y el entendimiento entre los seres humanos, y está dirigida al corazón de todos y cada uno de los pueblos que conforman la humanidad. La supervivencia de la raza que debemos proteger y defender, la raza humana, depende del hecho cierto de que aprendamos a dialogar.



"Y Alá invita a la casa de la paz y dirige, a quien Él quiera, por el recto camino. Sura 10:24.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales: Nuevos Retos de la Comunidad Internacional

Juliana Bustamante Reyes



El 12 de diciembre de 2000 el Vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus, suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo Adicional contra la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. Estos instrumentos hacen parte del nuevo cuerpo normativo que la comunidad internacional ha desarrollado

en torno a la lucha contra el delito organizado.

Antecedentes

La comunidad internacional a través de la Organización de Naciones Unidas entendió que a pesar de las enormes ventajas que sin duda trae consigo la globalización y las nuevas tecnologías, ellas generan también claras y prometedoras oportunidades para el delito. Dentro de las actividades producto de este fenómeno y en constante crecimiento, se encuentran, sin



duda, el lavado de dinero, el tráfico de seres humanos, el tráfico ilícito de armas, la corrupción, entre otras.

En efecto, la transnacionalización de la economía y la tendencia a la desaparición de fronteras han permitido que los grupos delictivos adquieran esa misma calidad transnacional y se involucren en una mayor cantidad de actividades ilegales interrelacionadas.

Esta realidad que empezó a percibirse desde principios de la década de los noventa con la caída del comunismo y el inicio del término de la guerra fría, llevó a que la ONU iniciara un trabajo dirigido hacia la adopción de instrumentos internacionales que pudieran prevenir, combatir y eliminar, en lo posible, esta problemática. Un problema transnacional como

el que estaba enfrentando el mundo, requería una respuesta igualmente transnacional.

La negociación de la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus protocolos adicionales fue una iniciativa que tuvo su principal origen en la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, reunida en Nápoles del 21 al 23 de noviembre de 1994, la cual aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada. Los resultados más significativos de la reunión fueron recogidos posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 49/159 del 23 de diciembre de 1994. La Declaración de Nápoles reconoció la impor-

tancia de la prevención en la lucha contra la delincuencia, tema que fue de especial relevancia en las posteriores deliberaciones de los instrumentos.

Posteriormente, la Asamblea General decidió establecer un grupo intergubernamental de expertos, de composición abierta, el cual se reunió en febrero de 1998 en Varsovia para elaborar un proyecto preliminar de texto de Convención integral contra la delincuencia organizada transnacional. Posteriormente, se celebraron tres reuniones regionales sobre la materia en Buenos Aires, Dakar y Manila, de las cuales se obtuvieron importantes avances en el tema.

Mediante la Resolución 53/111 del 9 de diciembre de 1998, la Asamblea General de la ONU decidió establecer un

Coordinadora del Grupo de
Asuntos Temáticos de la
Dirección de Asuntos
Políticos Multilaterales del
Ministerio de Relaciones
Exteriores.

Comité Especial encargado de elaborar una nueva convención internacional global contra la delincuencia organizada transnacional y elaborar tres instrumentos jurídicos adicionales.

El producto de los trabajos adelantados por el Comité Especial está constituido por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trans-

nacional, y sus tres protocolos adicionales para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños; contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y, contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones.

La conclusión de estos instrumentos simboliza el reconocimiento del problema por parte de la comunidad internacional y su compromiso en la toma de medidas efectivas en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en sus diversas modalidades. Con ellos se logra unificar la terminología, la legislación y las prácticas de los Estados en la atención a este fenómeno, incluyendo disposiciones tanto preventivas como represivas.

Desarrollo de las negociaciones

A partir de enero de 1999, y durante un poco más de un año y medio, el Comité Especial creado para el efecto se reunió en diez oportunidades, por el término de dos semanas cada una, para debatir el proyecto de Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En varios de estos períodos de

sesiones se discutieron también los proyectos de protocolos a la Convención.

El 28 de julio de 2000 culminó el décimo período de sesiones del Comité Especial, en el cual se aprobó el texto definitivo de la Convención. En octubre de 2000 se reunió de nuevo el Comité Especial con el fin de concluir las negociaciones de los protocolos adicionales a la Convención. En esa ocasión, se lograron concluir los textos de dos de los protocolos, pero las posiciones polarizadas impidieron concluir el protocolo sobre Tráfico Ilícito de Armas, para lo cual se realizó una nueva reunión en febrero de 2001, que permitió concluirlo.

La Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000 adoptó los tres primeros instrumentos que fueron abiertos para la firma en la Ceremonia de Alto Nivel en Palermo, Italia celebrada del 12 al 15 de diciembre de 2000. El tercer protocolo - contra el tráfico ilícito de armas- fue adoptado y abierto para la firma mediante Resolución de la Asamblea General 55/255 del 31 de mayo de 2001.

Hasta el momento 141 Estados y la Unión Europea han

firmado la Convención y 15 la han ratificado; 105 Estados y la Unión Europea han firmado el Protocolo sobre Tráfico de Personas y 12 lo han ratificado; 107 Estados y la Unión Europea han firmado el Protocolo sobre Tráfico de Migrantes y 11 lo han ratificado; y 30 Estados y la Unión Europea han firmado el Protocolo sobre Armas de Fuego y 2 se han hecho parte del mismo.

Naturaleza de los Instrumentos y Relación entre ellos

La Convención y los Protocolos son instrumentos de obligatorio cumplimiento regidos por el derecho internacional público. Los cuatro instrumentos desarrollan mecanismos de cooperación internacional para atender adecuadamente, desde el punto de vista tanto preventivo como represivo, el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional en sus diversas manifestaciones. Es importante indicar que para ser Parte de uno o más protocolos, es indispensable ser Parte de la Convención; sin embargo, ser parte de la Convención no obliga a ser parte de ningún protocolo.

La Convención constituye el instrumento básico que es

complementado por los tres protocolos adicionales. A pesar de que la Convención tipifica cuatro conductas específicas, como se verá a continuación, establece medidas generales aplicables a diversas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional. Por su parte, los protocolos atienden de manera específica y exclusiva conductas delictivas par-

El 28 de julio de 2000 culminó el décimo período de sesiones del Comité Especial, en el cual se aprobó el texto definitivo de la Convención. En octubre de 2000 se reunió de nuevo el Comité Especial con el fin de concluir las negociaciones de los protocolos adicionales a la Convención.

ticulares. Como lo señalan los propios instrumentos, los protocolos deben interpretarse junto con la Convención, cuyas cláusulas se aplican a aquéllos, *mutatis mutandis*. Así, los delitos de los Protocolos son considerados como delitos de la Convención.

Para su entrada en vigor, la Convención requiere el depósito de cuarenta instrumentos de ratificación ante el Secretario General de la

ONU. Los propios ocurre con los protocolos.

Principales Características de los Instrumentos

La Convención

La Convención aprobada en julio de 2000 se constituye en un instrumento que crea mecanismos de control específicos y que promueve y facilita la cooperación y asistencia en materia de delincuencia organizada transnacional. Se incluyen además importantes consideraciones en materia de prevención. En este sentido establece como objetivo en el artículo 1º: "Promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional."

Ello lo hace, sin embargo, partiendo de la base de la necesidad de combatir algunas conductas específicas que internacionalmente se consideran como típicas de este tipo de delincuencia y son condenadas por toda la comunidad internacional. Por ello pide a los Estados tipificar como delito dentro de su ordenamiento interno la corrupción, el lavado de activos, la participación en un grupo delictivo organiza-

do y la obstrucción de la justicia. El tráfico de estupefacientes, conducta propia de este tipo de delincuencia no se incluyó dado que existe un instrumento internacional específico encargado de atender ese complejo fenómeno.¹ El carácter transnacional de los delitos expresamente incluidos en la Convención no necesita ser un elemento de los mismos en la normatividad interna.

La Convención creó criterios para hacer extensiva su aplicación a actuaciones delictivas distintas de las expresamente condenadas por el instrumento. Para ello, se introdujo el concepto de *delito grave* como una categoría especial y *sui generis* de aplicabilidad exclusiva para efectos de la Convención.

Así, se consideran delitos graves aquéllos cuya pena privativa de la libertad máxima sea de al menos 4 años en el ordenamiento interno de cada Estado. A ellos se hace extensiva la aplicación de la Convención cuando se cumplan además los requisitos de transnacionalidad² y la participación de un grupo delictivo organizado.³

La Convención desarrolla además medidas específicas para combatir el blanqueo de dinero, en particular políticas

de conocimiento del cliente, establecimiento registros, reporte de transacciones sospechosas, entre otras. También desarrolla medidas contra la corrupción asociada directamente con el cohecho.

Los Estados Parte de la Convención se comprometen también a establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos cu-

Así, se consideran delitos graves aquéllos cuya pena privativa de la libertad máxima sea de al menos 4 años en el ordenamiento interno de cada Estado.

biertos por la Convención - la cual puede ser de tipo civil, penal o administrativo-, a tomar medidas procesales y punitivas en la materia y a regular el decomiso, la incautación y la disposición de los productos del delito cuando sea posible. La Convención prohíbe la invocación del secreto bancario para efectos de denegar asistencia judicial o aplicar las disposiciones sobre decomiso e incautación de bienes producto del delito.

Por su parte, los diversos criterios de establecimiento de jurisdicción que desarrolla la Convención buscan garantizar que los delincuentes no tengan la posibilidad de es-

¹ Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.

² De acuerdo a lo indicado en el artículo 3 numeral 2 de la Convención, un delito se considera de carácter transnacional si se comete en más de un Estado; se comete dentro de un sólo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un

Estado; o se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

³ Un grupo delictivo organizado será aquel que sea estructurado, esté compuesto por tres o más personas, exista durante cierto tiempo, actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados en la Convención para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Art. 2a).

capar a la investigación y al juicio de los delitos cubiertos por ella.

En materia de extradición se destaca la disposición según la cual no se puede denegar una solicitud sólo por el hecho de que el delito también entrañe cuestiones tributarias. Además se establece la cláusula *aut dedere aut judicare*, según la cual aquél Estado que no extradite al delincuente en cuestión, se compromete a enjuiciarlo y sancionarlo de acuerdo con lo dispuesto por la Convención.

En materia de asistencia judicial recíproca, se requiere a los Estados Parte designar una *autoridad central* para recibir, ejecutar o transmitir solicitudes de asistencia legal. La Convención además permite el uso de medios modernos de comunicación para efectos de la asistencia.

Adicionalmente, pueden adelantarse investigaciones conjuntas entre entidades competentes de diversos Estados, y se puede recurrir al empleo de técnicas especiales de investigación como la entrega vigilada, la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas.

Se prevén además normas en materia de intercambio de información, capacitación y asistencia técnica y protección de víctimas y testigos. También se establecen medidas de prevención que incluyen controles regulatorios y administrativos para prevenir los abusos en ciertas áreas profesionales, la rehabilitación y reintegración de antiguos delincuen-



En materia de extradición se destaca la disposición según la cual no se puede denegar una solicitud sólo por el hecho de que el delito también entrañe cuestiones tributarias.

contradas por los Estados en la puesta en marcha de la misma. Esta Conferencia se reunirá por primera vez un año después de la entrada en vigor de la Convención, en la cual se establecerán las reglas de procedimiento que la regirán en adelante.

Los Protocolos Adicionales a la Convención

Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas Especialmente de Mujeres y Niños

Este instrumento busca prevenir y luchar contra la trata de personas, proteger y dar asistencia a las víctimas y promover la cooperación entre Estados con estos fines.

El Protocolo define en su artículo 3 la trata de personas como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida

tes, la realización de campañas públicas de concientización y el desarrollo de programas sociales para aliviar las condiciones de quienes son víctimas de los grupos de delincuencia organizada transnacional.

La Convención crea la Conferencia de las Partes, con la cual se pretende promover y revisar su implementación, hacer recomendaciones para mejorarla y revisar las dificultades en-

o la recepción de personas por medio del uso de la amenaza o la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o vulnerabilidad, o por la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con el objetivo de explotar, incluida la explotación de la prostitución de los demás, la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas similares, y la extracción de órganos.”

Cabe resaltar el espíritu protector del protocolo según el cual el consentimiento de las víctimas es irrelevante para determinar la existencia de la conducta cuando se presenten los elementos señalados en esta definición.

Los Estados Parte del Protocolo deben tipificar en su totalidad el delito de trata de personas, sin perjuicio de que existan conductas típicas separadas que sean elementos de la misma.

En materia de asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas, el Protocolo pide a los Estados la adopción de medidas adicionales en materia de recuperación física, psicológica y social, incluyendo la posibilidad de tener asistencia jurídica, atención médica, obtener una compensación.

social, incluyendo la posibilidad de tener asistencia jurídica, atención médica, obtener una compensación, tomando en cuenta la edad, el género y las necesidades especiales de las víctimas, en particular, de los niños.

Respecto de la prevención de la trata de personas, el Protocolo incluye el desarrollo de investigaciones, di-

En materia de asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas, el Protocolo pide a los Estados la adopción de medidas adicionales en materia de recuperación física, psicológica y social, incluyendo la posibilidad de tener asistencia jurídica, atención médica, obtener una compensación.

fusión de información, realizar campañas masivas en medios de comunicación, trabajar con el apoyo de la sociedad civil y desarrollar mecanismos dirigidos al alivio de los factores sociales y económicos que vulnerabilizan las víctimas a la trata, así como medidas con el fin de disuadir la demanda de explotación que conduce a ella.

Asimismo, el Protocolo pide a los Estados Parte reforzar los controles fronterizos para

prevenir y detectar la trata de personas, en particular a través de medidas dirigidas a controlar la autenticidad, legitimidad y validez de los documentos de viaje.

Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire

Este instrumento busca “...prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte, protegiendo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.”

El tráfico ilícito de migrantes según este Protocolo implica la facilitación de entrada ilegal en un Estado Parte del cual la persona no es un nacional ni residente

permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

Los Estados Parte de la Convención deben tipificar el tráfico ilícito de migrantes, así como la producción, obtención, entrega o posesión de documentos de identidad o de viaje fraudulentos con el fin de traficar migrantes y la habilitación de una persona para quedarse ilegalmente. La coparticipación y

tentativa también deben penalizarse, y se agravarán las conductas cuando se presenten bajo circunstancias que pongan en peligro la seguridad o se dé tratamiento inhumano o degradante al migrante.

El Protocolo señala que aunque los migrantes que no hacen tráfico de otros no están sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo, pueden estar sujetos a otros delitos bajo las leyes nacionales. El Protocolo permite adelantar medidas tales como la inspección de naves en las cuales se sospeche que hay tráfico ilícito de migrantes.

Estas dos últimas normas son algunas por las cuales Colombia estima que el Protocolo veladamente castiga la migración ilegal de la que son víctimas muchos nacionales nuestros y que vulneran los derechos de los migrantes. Por ello, no ha suscrito hasta el momento el instrumento.

De otra parte, el Protocolo pide a los Estados la adopción de medidas dirigidas a prevenir que los medios de transporte explotados por transportistas comerciales sean utilizados para fines de tráfico; garantizar la necesi-

ria calidad y seguridad de los documentos de viaje o de identidad y, cooperar en materia de información pública para prevenir que migrantes potenciales lleguen a ser víctimas de grupos delictivos organizados.

Una disposición de vital importancia es aquella según la cual se establece que los Estados Parte del Protocolo convienen en facilitar y

Según el artículo 5° de este Protocolo, los Estados deben tipificar como delitos en sus ordenamientos internos el tráfico y la fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, la falsificación, la obliteración, la supresión o la alteración de las marcas, la coparticipación y la tentativa.

aceptar la repatriación de sus migrantes nacionales o residentes permanentes, verificar si un migrante es nacional o residente permanente y llevar a cabo la repatriación teniendo en cuenta la seguridad y la dignidad. Además, las normas del derecho internacional de los refugiados deben acatarse plenamente en cumplimiento de este Protocolo.

Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones

El ámbito de aplicación de este Protocolo incluye la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, cuando dichos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Por su parte, este instrumento no será aplicable a las transacciones entre Estados ni a las transferencias estatales relativas a intereses de seguridad nacional en consonancia con la Carta de la ONU.

Según el artículo 5° de este Protocolo, los Estados deben tipificar como delitos en sus ordenamientos internos el tráfico y la fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, la falsificación, la obliteración, la supresión o la alteración de las marcas, la coparticipación y la tentativa.

Como mecanismo de control de la fabricación y el tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municio-

nes, los Estados Parte exigirán una marca distintiva que indique el nombre del fabricante, el país o lugar de fabricación y el número de serie. No obstante, los países que actualmente presentan simples símbolos geométricos y un código numérico o alfanumérico pueden mantener esta práctica. Las armas de fuego deben ser marcadas distintivamente en el momento de la fabricación, de la importación y cuando sean transferidas del Estado a utilización civil.

En materia de importación, exportación y tránsito los Estados deben establecer o mantener sistemas eficaces de licencia o autorizaciones de exportación e importación, así como emitir los permisos de exportación contingentes, los permisos de importación y los permisos de tránsito. Los documentos deben contener un mínimo de información sobre las armas de fuego, y las partes han de ser conservadas como los expedientes y el soporte para el rastreo posterior si es necesario. Se exige también seguridad apropiada para los documentos y procedimientos, y procesos simplificados para las exportaciones e importaciones temporales.

El Protocolo contiene medidas en materia de decomi-

so, incautación y disposición de armas, requisitos de mantenimiento de registros, estándares de desactivación, seguridad y requisitos relacionados con las licencias, información, cooperación y asistencia técnica y corredores y corretaje.

Varias de las disposiciones de este Protocolo resultaron claramente insatisfactorias

En materia de importación, exportación y tránsito los Estados deben establecer o mantener sistemas eficaces de licencia o autorizaciones de exportación e importación, así como emitir los permisos de exportación contingentes, los permisos de importación y los permisos de tránsito.

para Colombia, quien hasta el último momento buscó elevar el nivel de compromiso de los Estados en este instrumento como víctima directa de la problemática. Sin embargo, varias delegaciones que enfrentan intereses comerciales que se contraponen a los colombianos, impidieron que se lograra dicho propósito. Por ello, y por contar con un instrumento de mayor alcance como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de

Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados -CIFTA- el Gobierno colombiano decidió no suscribir el Protocolo por el momento.

Situación de Colombia

Colombia participó permanentemente y activamente en los debates de la Convención y sus Protocolos adicionales.

La Cancillería coordinó un grupo de trabajo interinstitucional con las entidades directamente relacionadas con el tema, el cual sirvió de apoyo a la delegación colombiana que asistió a los períodos de sesiones del Comité Especial en Viena. Dentro de esas instituciones se cuentan al Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, entre otras. Además, a los períodos asistieron diversos funcionarios de estas instituciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores, que trabajaron conjuntamente con los miembros de la Misión de Colombia en Viena.

Como ya se indicó, tanto la Convención como los protocolos contra la trata de perso-

nas y contra el tráfico ilícito de migrantes fueron abiertos para la firma de los Estados en diciembre de 2000 en una Conferencia de Alto Nivel que se celebró en Palermo (Italia) y que contó con la asistencia del señor Vicepresidente de la República, doctor Gustavo Bell Lemus como Jefe de la Delegación colombiana a este importante evento.

Los dos primeros instrumentos fueron suscritos por Colombia en el marco de esta Conferencia el 12 de diciembre de 2000. Como ya se señaló anteriormente, hasta el momento se ha considerado inconveniente suscribir los instrumentos contra el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico ilícito de armas, por estimar, en general, que Colombia maneja estándares superiores a los logrados en esos instrumentos. Ello no implica que en un análisis posterior no pueda decidirse suscribir y ratificar, o adherir a estos instrumentos. Pero por el momento, es adecuado dar un compás de espera al desarrollo que la comunidad internacional le de a los tratados, lo cual seguramente constituirá un criterio adecuado para replantear la situación, si es del caso.

El 12 de octubre de 2001 estos tratados fueron presenta-

dos al Congreso para su aprobación y posterior ratificación. En la legislatura del primer semestre del año 2002, la Comisión Segunda de la Cámara aprobó en primer debate estos instrumentos.

Conclusión

Es importante señalar que haber logrado la aprobación

El 12 de octubre de 2001 estos tratados fueron presentados al Congreso para su aprobación y posterior ratificación. En la legislatura del primer semestre del año 2002, la Comisión Segunda de la Cámara aprobó en primer debate estos instrumentos.

de estos instrumentos, en particular el de la Convención, es un paso inmenso que ha dado la comunidad internacional para enfrentar el delito organizado de manera contundente. Ahora los Estados tienen en sus manos no sólo la tarea de acelerar la entrada en vigor de los instrumentos con la ratificación pronta de los textos, sino además la labor de desarrollar la legislación interna que sea necesaria para poner en marcha adecuadamente los mecanismos que crean la Convención y sus protocolos.

Aunque Colombia cuenta por su desafortunada experiencia en materia delictiva con una importante cantidad de normas que buscan atacar el fenómeno de la delincuencia organizada, tales como la Ley 333 de 1996 y varias normas penales que tipifican la comisión de la mayoría de las conductas en el Nuevo Código Penal, es definitivamente necesario flexibilizar algunas normas y avanzar en el diseño de mecanismos procesales más expeditos que hagan más eficaz la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca. Además, la labor de difusión de los nuevos instrumentos y la capacitación de las autoridades que estarán encargadas de su aplicación es de la mayor

importancia para que sean herramientas dinámicas que sirvan a la atención de estos fenómenos delictivos con la eficacia y oportunidad que se requiere.

Adicionalmente, se preparará el camino para la puesta en marcha de la futura Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se negocia en la actualidad en el marco de la ONU y que se tiene previsto concluir a finales del año 2003, la cual reviste especial relevancia para Colombia.

Logro de Cartagena: Realze de las Estructuras de Gobierno del Sistema Internacional Ambiental

Germán García Durán

Necesidad de una Reforma de las Estructuras de Gobierno del Sistema Internacional Ambiental



uando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fue creado como resultado de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, se desco-



no-
cían la complejidad y magnitud de los problemas ambientales que esta entidad debería abordar en todo el planeta e, incluso, no se vislumbraban en su plena dimensión los grandes conflictos globales entre la humanidad y su medio ambiente, que han producido graves efectos nocivos, entre ellos el rápido deterioro de la vital capa de ozono, el trastorno del clima y la creciente destrucción de la biodiversidad, aspectos todos críticos para la continuidad de la vida en la tierra.

En la medida en que estos problemas se fueron haciendo evidentes, el Sistema Internacional Ambiental se hizo más complejo: surgieron uno a uno los grandes convenios intergubernamentales ambientales que engrosaron la lista de los convenios existentes; muchas entidades del Sistema de Naciones Unidas e instancias no gubernamentales asumieron día a día mayores responsabilidades en el área ambiental; y, tomó asiento el concepto del *Desarrollo Sostenible*, promulgado por la Conferencia de Río

*Ex Embajador de Colombia
en Kenia y Ex-Representante
Permanente ante el PNUMA
y HABITAT.*

de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, que a su vez creó un nuevo órgano político a nivel mundial, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), para la promoción e incorporación de este concepto a las políticas ambientales mundiales y nacionales.

Nada de lo anterior parecía intuirse cuando se realizó la conferencia de Estocolmo hace treinta años, por lo que el PNUMA fue creado con

muchas limitaciones, simplemente como un modesto programa de las Naciones Unidas orientado principalmente hacia los aspectos técnicos y normativos relacionados con la problemática ambiental y sin mayores responsabilidades políticas ni un adecuado presupuesto. Tampoco se intuyó la dispersión que llegaría a generarse en el mundo en materia de organismos inter-gubernamentales en el área ambiental, ni su evidente falta de coordinación y la necesidad de un mecanismo adecuado para incentivar la construcción de capacidad y transferencia de tecnología para reducir la creciente brecha entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en el manejo de los problemas ambientales.

En adición a lo anterior, el PNUMA salió debilitado de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. No solamente fue privado de ejercer funciones ejecutivas y organizativas en el proceso preparatorio, sino que al término de la Conferencia perdió gran parte de su ya escasa responsabilidad política al ser creada la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), que se ocuparía en adelante del manejo de este tema.

Origen y Desarrollo del Proceso de Reforma

La necesidad imperiosa de mejorar las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental fue reconocida inicialmente por la Declaración de Malmö (Suecia), suscrita por el Consejo de Administración del PNUMA en dicha ciudad a comienzos del año 2000; en la citada Declaración los gobiernos hicieron un llamado vehemente para dar al PNUMA un carácter y una estructura de gobierno más acordes con las exigencias que plantea el nuevo siglo. Posteriormente, en desarrollo de lo acordado en dicha Declaración, se incluyó el tema, con carácter prioritario, en el XXI Período de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA que tuvo lugar en Nairobi en febrero de 2001. Como corolario de este debate, se adoptó la Decisión 21/21 mediante la cual se creó el grupo de composición abierta denominado Comité Intergubernamental de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental (GIA), al cual se dio el mandato de examinar esta materia y presentar recomendaciones al VII Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial



La Resolución 21/21 otorgó al PNUMA la facultad de llevar ante el proceso preparatorio relacionado con la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible la decisión que se tomaría en Cartagena sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental.

Ambiental que se realizarían en Cartagena de Indias un año después.

Adicionalmente, la Resolución 21/21 otorgó al PNUMA la facultad de llevar ante el proceso preparatorio relacionado con la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible la decisión que se tomaría en Cartagena sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental, con miras a su aprobación por dicha Cumbre.

El PNUMA había sido objeto de una reforma reciente, que abarcó sus estructuras de gobierno, pero que fue a todas luces insuficiente. Esta reforma se plasmó en la Resolución 53/242 expedida por la Asamblea General de las Naciones Unidas

el 10 de agosto de 1999, mediante la cual se creó, entre otras instancias, un Foro Mundial Ministerial Ambiental, exento de responsabilidades decisorias y constituido por el Consejo de Administración tanto en las sesiones ordinarias de éste como en las extraordinarias. Vale destacar además que mediante esta reforma se creó también el Grupo de Gestión Ambiental (GGA o EMG), presidido por el Director Ejecutivo del PNUMA,

con el propósito de mejorar la coordinación inter-agencial en los campos de medio ambiente y asentamientos humanos.

Las anteriores decisiones se convirtieron en fundamental materia prima a partir de la cual el Comité de Ministros o sus Representantes iniciaría su trabajo. En desarrollo de éste, el Comité sostuvo en el curso de un año cinco reuniones sustantivas y una informativa. Estas reuniones se realizaron en Nueva York, Bonn, Argelia, Montreal, nuevamente Nueva York (informativa) y finalmente en Cartagena de Indias, esta última durante el día inmediatamente anterior a la iniciación del 7º Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de

Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial Ambiental y de forma paralela a estos eventos, que tuvieron lugar en esa histórica ciudad del 13 al 15 de febrero de 2002. Las reuniones fueron presididas por el Honorable David Anderson, Ministro del Medio Ambiente de Canadá, en su carácter de Presidente del Consejo de Administración del PNUMA.

En adición a las anteriores reuniones, se hicieron consultas con representantes de la sociedad civil, grupos de expertos y entidades del sector, incluyendo entre éstas las Secretarías de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM); también se consultó la opinión del Comité de Representantes Permanentes acreditado ante el PNUMA en Nairobi, el cual creó un sub-comité para examinar el tema y produjo un completo informe al finalizar su trabajo.

Temas Principales y Opciones para la Reforma

Los temas fundamentales analizados por el Comité Intergubernamental sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional fueron los siguientes:

- Mejoramiento del Consejo de Administración del

PNUMA y del Foro Mundial Ministerial Ambiental;

- Fortalecimiento de la autoridad, papel y finanzas del PNUMA;
- Búsqueda de una mejor coordinación dentro del Sistema Ambiental Intergubernamental y de éste con el resto del Sistema de las Naciones Unidas; y,

Así las cosas, el proceso no tenía por qué terminar en la Cumbre de Johannesburgo, sino que debería seguir evolucionando después de ésta, pues en un futuro podrían ser identificadas nuevas necesidades de mejoramiento de las estructuras de gobierno del sistema internacional ambiental.

- Construcción de capacidad, transferencia de tecnología y mejora de la coordinación a nivel de los países.

Vale anotar que lo atinente a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS) en materia de gobernabilidad no fue tratado, pues se consideró que correspondería a la CDS misma acometer esa discusión si lo encuentra pertinente. La CDS y su ubicación y papel dentro de las

estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental quedaron entonces por fuera del alcance de las discusiones sobre gobernabilidad internacional ambiental.

En cuanto a los temas en discusión, el Comité solicitó al Director Ejecutivo del PNUMA, Dr. Klaus Töpfer, preparar un informe analítico sobre los pros y contras de varias opciones que podrían conducir al logro de los objetivos buscados. Este informe estuvo disponible desde la primera reunión del Comité, pero fue evolucionando en la medida que las reuniones aportaban nuevos elementos, descartaban alternativas o modificaban otras. Este

proceso dinámico estuvo claramente enmarcado por la voluntad común expresada por los negociadores de dar al proceso un carácter evolutivo y no revolucionario. Así las cosas, el proceso no tenía por qué terminar en la Cumbre de Johannesburgo, sino que debería seguir evolucionando después de ésta, pues en un futuro podrían ser identificadas nuevas necesidades de mejoramiento de las estructuras de gobierno del sistema internacional ambiental.

Entre las principales opciones analizadas en relación con los anteriores temas, destacaron las siguientes:

- Dar al Consejo de Administración del PNUMA y al Foro Mundial Ministerial Ambiental (FMMA) carácter universal, pasando su composición de los 58 miembros actuales a la totalidad de países afiliados a las Naciones Unidas o a las agencias especializadas adscritas a esta organización. Convertir al FMMA en una especie de sombrilla ideológica que trace las políticas de todas las entidades del Sistema Intergubernamental Ambiental.
- Transformar al PNUMA en una Agencia Especializada de las Naciones Unidas, tipo UNESCO o UNICEF.

Como alternativa, mejorar su eficiencia y eficacia, pero conservándolo como un programa. Incrementar su captación de recursos financieros a través de contribuciones obligatorias y proporcionales de los gobiernos o conservar el sistema actual de contribuciones voluntarias pero adoptando un mecanismo que permita acrecentarlas.

Aumentar la participación del PNUMA en los proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF). Permitir al PNUMA captar recursos del sector privado.

- Dar al Foro Mundial Ambiental Ministerial la facultad de coordinar todo el Sistema Intergubernamental Ambiental. Incrementar

Aunque el proceso de revisión de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental se inició en Nairobi al interior del Consejo de Administración del PNUMA, la trascendencia de los temas en discusión, que iban mucho más lejos del ámbito reservado a dicha entidad.

la coordinación entre los Convenios Ambientales agrupando sus Secretarías en la misma sede según temas o carácter de los problemas a abordar. Mejorar la eficacia del recientemente creado Grupo de Gestión Ambiental (GGA o EMG), para que sirva como ente coordinador entre el PNUMA y los Acuerdos Ambientales Multilaterales.



- Estimular la creación de mecanismos efectivos para incentivar la transferencia de tecnología y construcción de capacidad en beneficio de los países en desarrollo.

Debates Principales anteriores a la Reunión de Cartagena

Aunque el proceso de revisión de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental se inició en Nairobi al interior del Consejo de Administración del PNUMA, la trascendencia de los temas en discusión, que iban mucho más lejos del ámbito reservado a dicha entidad, hizo que el debate se tornara universal, incorporándose a él no solamente los Ministros y otros funcionarios provenientes

de las capitales, sino también los Representantes Permanentes acreditados tanto en Nueva York como en Nairobi y muchos interlocutores de organismos internacionales y de la sociedad civil.

Las posiciones asumidas por los principales grupos intergubernamentales de negociación y algunos países, con anterioridad a la crucial reunión de Cartagena, pueden resumirse así:

El G-77, presidido inicialmente por Irán (Nueva York) e India (Nairobi) y posteriormente por Venezuela (Nueva York) y Colombia (Nairobi), consideró que la reforma de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental debía ser analizada dentro del contexto del Desarrollo Sostenible para asegurar una visión integral y balanceada de la protección ambiental, el crecimiento económico y el desarrollo social. Sostuvo además que la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) es el foro principal para debatir al más alto nivel político lo atinente a este último tema.

De otro lado, el G-77 enfatizó que el principio de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" debe estar a la ca-

beza de todo lo relacionado con las finanzas del sector ambiental y con la construcción de capacidad y transferencia de tecnología. Apoyó el fortalecimiento de la base financiera del PNUMA para que ésta sea predecible, estable y adecuada, pero sin que ello implique un incremento de los aportes de los países en desarrollo. Distinguió entre los costos opera-

El G-77 enfatizó que el principio de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" debe estar a la cabeza de todo lo relacionado con las finanzas del sector ambiental y con la construcción de capacidad y transferencia de tecnología.

tivos y los costos administrativos del PNUMA, indicando que los primeros deberían ser atendidos con base en los principios de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" y "el que contamina paga" y los segundos mediante mayores aportes de los fondos generales de las Naciones Unidas en Nueva York.

Además, el Grupo se opuso a la creación de una nueva institución para fortalecer la Gobernabilidad Internacional

Ambiental; en este sentido, se prefirió que las actuales instituciones sean utilizadas de manera más eficiente y también se opuso a la proliferación de órganos de coordinación. Afirmó que el agrupamiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales debe ser consultado con las conferencias de las partes en los respectivos acuerdos. Un agrupamiento experimental podría tomar en cuenta inicialmente tres grupos: los acuerdos en el área química, aquellos en el ámbito de la biodiversidad y los relativos a los mares regionales. Agregó el G-77 que el potencial del Grupo de Gestión Ambiental en materia de coordinación del sector debe ser aprovechado de manera más eficiente.

Finalmente, el G-77 consideró que el papel del PNUMA en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) debe ser fortalecido. También opinó que deben fortalecerse las oficinas centrales del PNUMA, Hábitat y UNON en Nairobi, incrementando su utilización. Además, el Grupo se opuso a dar al Foro Mundial Ministerial Ambiental (FMMA) carácter de sombra para la fijación de políticas para el sistema internacional ambiental.

La Unión Europea, por su parte, consideró que el proceso de la Gobernabilidad Internacional Ambiental debe tener naturaleza evolutiva. Propuso que el Foro Mundial Ministerial Ambiental se convierta en un cuerpo con autoridad suficiente para que proporcione las guías generales de política a las actividades ambientales de todo el sistema internacional. Estipuló además que la reforma debe tomar en cuenta las dimensiones sociales y económicas, particularmente en lo concerniente a las necesidades de los países en desarrollo. Postuló que el PNUMA debe ser fortalecido en línea con el papel que le señala la Declaración de Nairobi.

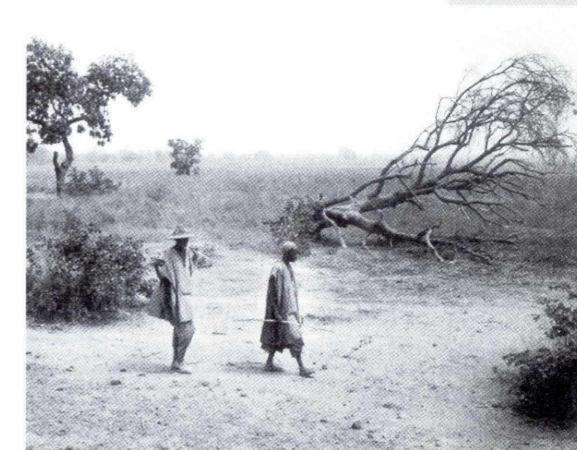
De otra parte, la Unión Europea apoyó el objetivo de proporcionar una base financiera estable, adecuada y predecible al PNUMA y consideró que ésta debe lograrse a través de una justa participación de los países y otros actores en el financiamiento de la institución. Defendió el fortalecimiento del Grupo de Gestión Ambiental para que pueda ser gestor en materia de coordinación y agrupamiento; en este aspecto complementaría la la-

bor del Foro Ministerial. Finalmente, consideró que la implementación y el cumplimiento son materias cruciales, particularmente en los niveles nacionales.

En cuanto a la posición de Estados Unidos, este país vio el proceso de reforma como la búsqueda del objetivo de hacer más eficiente y productivo al PNUMA y todo el sector ambiental

La Unión Europea, por su parte, consideró que el proceso de la Gobernabilidad Internacional Ambiental debe tener naturaleza evolutiva. Propuso que el Foro Mundial Ministerial Ambiental se convierta en un cuerpo con autoridad suficiente para que proporcione las guías generales de política a las actividades ambientales de todo el sistema internacional.

intergubernamental sin crear o modificar las instituciones existentes y sin que se cambie el sistema de apropiación de recursos financieros. Consideró que el Foro Mundial Ministerial Ambiental puede cumplir un papel útil en el planeamiento estratégico y el establecimiento de prioridades para la comunidad ambiental internacional.



Planteó además que la naturaleza descentralizada del sector es una ventaja y estimó que hablar de una fragmentación de éste es peyorativo. Se opuso al agrupamiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales y propuso que preferiblemente se analice caso por caso y si se encuentran problemas en algunos de estos acuerdos, se les busque solución, que podría ser el agrupamiento, aunque no necesariamente. Estuvo de acuerdo en que se fortalezca la capacidad del Grupo de Gestión Ambiental para desempeñar su papel coordinador.

Así mismo, Estados Unidos apoyó la búsqueda de financiamiento predecible para las actividades ambientales

de las Naciones Unidas, pero se opuso a que se hagan contribuciones obligatorias o proporcionales al Fondo Ambiental del PNUMA. Se opuso también a que se incrementen los aportes al PNUMA de fondos provenientes del presupuesto general de las Naciones Unidas. Estimó además que el presente nivel de participación del PNUMA en proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial es satisfactorio.

Finalmente, Estados Unidos se opuso a que el PNUMA sea convertido en una agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas. Consideró imperativo que la competencia del PNUMA mejore; si la entidad se vuelve más competente, automáticamente ganará autoridad. Recomendó además que el PNUMA debería evitar la duplicación de esfuerzos y el traslado de responsabilidades con entidades que trabajan en el área del desarrollo sostenible.

Respecto a las posiciones de Colombia, nuestro país respaldó el fortalecimiento de las oficinas regionales del PNUMA para que puedan apoyar de manera más efectiva y permanente las labo-

res que en el área ambiental acometan los gobiernos. Nuestra delegación también apoyó la consolidación del Grupo de Gestión Ambiental (GGA), destacando que instancias como ésta, que ya están funcionando, deben hacerse más eficaces. Por ello, Colombia propuso que dicho Grupo se reúna más frecuentemente y adopte mecanismos que le permitan

Esto hizo que la reunión de Cartagena constituyera un verdadero reto, no solamente para el mundo sino para Colombia en particular.

evitar duplicidad de esfuerzos y allegar información sobre los vacíos existentes en materia de política ambiental y la aplicación de ésta.

De otro lado, Colombia estuvo de acuerdo con el agrupamiento experimental de algunos Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM), y propuso que de funcionar adecuadamente el sistema, podría extenderse a otros acuerdos de naturaleza re-

lacionada. Enfatizó que este agrupamiento debe conducir también a un uso más eficiente de los recursos financieros destinados a los convenios, reuniones e instituciones ambientales. Colombia respaldó además el fortalecimiento de los nexos entre el PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para que se articulen las necesidades ambientales señaladas por los convenios con las prioridades de financiación establecidas por el Fondo.

Debates y Decisiones de Cartagena

Como ya se explicó, la reunión final del Comité de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional se realizó en Cartagena de Indias en febrero de 2002 sin que hasta ese momento los gobiernos hubieran llegado a acuerdos concretos sobre tan crítico tema. Esto hizo que la reunión de Cartagena constituyera un verdadero reto, no solamente para el mundo sino para Colombia en particular.

Colombia se preparó adecuadamente para afrontar este reto. Tomando en cuenta que la reunión se realiza-

ba en nuestro territorio, se pudo integrar una delegación numerosa además de calificada, compuesta principalmente de funcionarios pertenecientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente y a nuestras misiones diplomáticas en Nueva York y Nairobi. De otro lado, el entonces Ministro del Medio Ambiente, Juan Mayr, ejerció un liderazgo que se proyectó mucho más allá del ámbito de la delegación de Colombia, orientando en numerosos aspectos el curso mismo de la reunión. Se recuerda especialmente la excelente coordinación que hizo, en asocio con el Ministro de Medio Ambiente de Inglaterra, Michel Meacher, del Comité Especial sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional. Finalmente, correspondió a Colombia en su carácter de Presidente del Grupo de los 77 en Nairobi, de liderar y coordinar dicho grupo durante la reunión, buscando siempre la consolidación de sus posiciones y el mantenimiento de su unidad, aspectos que se lograron plenamente.

Los principales debates y resultados de la reunión se presentan a continuación:

1. Papel y estructura del Consejo de Administración y del Foro Mundial Ministerial Ambiental

Bajo este acápite se discutía, en primer lugar, la relación entre el Consejo de Administración y el Foro de Ministros, si se trata de órganos idénticos o si tienen naturaleza diferente. Aunque el Consejo Legal de las Naciones Unidas con sede en Nueva York opi-

Para Colombia, era mejor que el Consejo de Administración y el Foro de Ministros se consideraran como órganos separados, por cuanto esto daría más flexibilidad, autonomía y autoridad al Foro de Ministros, permitiéndole actuar de manera más dinámica.

nó a favor de esta última concepción, algunos países, entre ellos los de la Unión Europea, continuaban insistiendo en que se trata del mismo órgano de gobierno, debido a que el Foro está constituido por el Consejo de Administración; sin embargo, como sus funciones son distintas, otros países, entre ellos Estados Unidos, sostenían que son dos cuerpos diferentes. Para Colombia, era mejor que el Consejo de Administración y el Foro de Ministros se con-



sideraran como órganos separados, por cuanto esto daría más flexibilidad, autonomía y autoridad al Foro de Ministros, permitiéndole actuar de manera más dinámica.

La reunión pareció no dar un espaldarazo firme a una u otra posición. Simplemente reiteró que el Foro de Ministros está constituido por el Consejo de Administración y se regula por la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En otras palabras, no se produjo un cambio en la percepción actual, defendida por las directivas del PNUMA, en el sentido que

ambos órganos son como uno solo por cuanto actúan simultáneamente, siendo el Foro parte integral del Consejo y constituyendo ambos componentes un todo que es el Consejo de Administración.

De otro lado, la reunión clarificó las funciones que asigna la Resolución 53/242 al Foro Mundial Ministerial Ambiental, señalando que éste tendrá a su cargo promover la cooperación internacional en el área del medio ambiente, revisar la situación ambiental mundial, proporcionar consejería y orientación generales en materia de política ambiental e identificar las prioridades ambientales mundiales, respetando siempre el carácter legal independiente y las estructuras de gobierno de las demás entidades. Esta positiva clarificación del mandato del Foro constituyó uno de los resultados más importantes de la reunión.

En materia de membresía del Consejo y el Foro, que actualmente se limita a 58 países, algunos, como los de la Unión Europea, defendían el dar carácter universal a este órgano para incrementar su respetabilidad y el alcance de sus decisiones, mientras que otros, como Estados Unidos, se oponían dado sus altos costos y la poca influencia que esta medida

podría tener en el mejoramiento del PNUMA.

La reunión respaldó el concepto de participación universal y dejó pendiente el tema de la membresía universal para que fuese debatido en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, con miras a que dicha Cumbre tomara una decisión al respecto. Más adelante se explica el curso que siguió este debate en el citado proceso preparatorio.

De otro lado, la reunión pidió al Consejo de Administración y al Foro Mundial Ministerial Ambiental identificar métodos y maneras de mejorar y fortalecer su interrelación con otros cuerpos decisorios autónomos, como las conferencias de las partes en los acuerdos multilaterales ambientales; además, les solicitó promover la participación activa en sus reuniones de representantes de los grupos más importantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, incluyendo el sector privado.

La reunión también pidió al Consejo y al Foro que al considerar tópicos relacionados con análisis y seguimiento ambiental, evaluación de las decisiones del Consejo, alerta temprana y cuestiones emergentes, se base en una fortale-

cida capacidad científica del PNUMA. Al respecto, desde la reunión del Comité de Ministros o sus Representantes en Montreal, Noruega había presentado la propuesta de creación de un Panel Intergubernamental sobre Cambio Ambiental Mundial. La Unión Europea y Canadá apoyaron desde un comienzo esta propuesta, pero el G-77 expresó reservas. La reunión optó por abrir las puertas a la creación del panel, pero sin dejar de lado otras posibles alternativas que podrían lograr los mismos objetivos que se buscan con éste. Además, de crearse el panel o un cuerpo similar, se garantizará la participación efectiva de los países en desarrollo en su trabajo, y el mandato, las modalidades y composición de cualquier mecanismo que fuere adoptado serán definidos por el Consejo de Administración.

2. Esquema financiero del PNUMA

En relación con este tema, se ha reconocido desde hace mucho tiempo que el PNUMA tiene grandes limitaciones financieras dados el poco monto y falta de certeza de las contribuciones que anualmente hacen a la institución los países. Esto es reafirmado por la Declaración de Nairobi, que hace un llamado para que el PNUMA cuente con recursos adecuados,

estables y predecibles. En busca de este objetivo, las reuniones del Comité de Ministros o sus Representantes diseñaron varias alternativas, que comprendieron opciones que van desde contribuciones obligatorias hasta contribuciones voluntarias pero mayores que las actuales.

Desde la reunión que el Comité sostuvo en Montreal se designó un sub-grupo de trabajo para abordar este tema, bajo la presidencia del Embajador de Antigua y Barbuda en Nueva York, Señor John Ash. Poco se avanzó en Montreal en esta materia, pero el Embajador Ash se presentó en Cartagena con una propuesta concreta consistente en una escala indicativa de contribuciones, que continuarían siendo voluntarias. La reunión de Cartagena encontró atractiva la propuesta y le introdujo algunas modificaciones sin cambiar su contenido de fondo.

La reunión optó entonces por aprobar esta propuesta en su forma modificada, consistente en una escala indicativa de contribuciones voluntarias que sería desarrollada específicamente para el Fondo Ambiental del PNUMA. La escala tomaría en cuenta lo siguiente:

a. Una tasa indicativa mínima del 0.001% (Para el

caso de un presupuesto anual del PNUMA de US\$ 100 millones, la contribución mínima correspondiente sería de US\$ 1.000 al año).

b. Una tasa indicativa máxima del 22% (Para el mismo ejemplo anterior, esta contribución máxima anual sería de US\$ 22 millones).

c. Una tasa indicativa máxima para los países menos desarrollados (LDCs), de 0.01% (Volviendo al ejemplo, esto sería equivalente a US\$ 10.000 anuales).

d. Las circunstancias económicas y sociales de los Estados miembros.

e. La posibilidad de permitir que cualquier Estado que esté en posición de hacerlo, incremente su contribución en relación con el nivel corriente.

Además, todas las contribuciones continúan siendo voluntarias; por ello, cualquier Estado puede contribuir con base en la escala indicativa o con base en lo siguiente:

a. Compromisos bienales.

b. La escala obligatoria establecida por las Naciones Unidas en Nueva York.

c. El nivel histórico de sus contribuciones.

d. Cualquier otra forma determinada por el Estado en cuestión.

El establecimiento de la escala fue dejado en manos del Director Ejecutivo del PNUMA, quien deberá notificar oportunamente a todos los países miembros sobre la escala propuesta para las contribuciones al presupuesto bienal. Seguidamente, los Estados miembros deberán notificar al Director Ejecutivo si se sujetarán o no a la escala indicativa de contribuciones propuesta. Finalmente, el Director Ejecutivo notificará, a más tardar el 15 de octubre del año inmediatamente anterior, a los Estados que acogieren la escala indicativa, el valor en dólares de los Estados Unidos con que deberán contribuir en cada año del bienio. También a más tardar en esa fecha, los Estados que decidan no utilizar la escala notificarán al Director Ejecutivo de su intención e indicarán la base que utilizarán para hacer sus contribuciones.

En adición a este sistema, la reunión incentivó al Director Ejecutivo del PNUMA a conseguir contribuciones adicionales voluntarias de los Estados miembros o de grupos

no gubernamentales. Igualmente, recomendó que se fortalezca la relación del PNUMA con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF) y que se continúe la búsqueda de asociaciones estratégicas con el Banco Mundial y el PNUD. El GEF podría financiar actividades acordadas mutuamente con el PNUMA, que sean de importancia al medio ambiente mundial y al GEF.

Igualmente, la reunión pidió al Director Ejecutivo presentar un informe sobre la implementación del sistema de la escala indicativa de contribuciones ante la Sesión Especial del Consejo de Administración y Foro Mundial Ministerial Ambiental que tendrán lugar en el año 2.004.

3. Coordinación y efectividad de los acuerdos ambientales multilaterales

Sobre este tema se había avanzado sustancialmente en las reuniones previas del Comité de Ministros o sus Representantes. Por ello, no hubo mayores diferencias de opinión sobre las propuestas contenidas en el documento básico preparado por el Presidente del Consejo de Administración.

La reunión acordó se busque realizar las sinergias y eslabones entre los acuerdos multi-

laterales ambientales de carácter regional y aquellos con áreas de interés comparables, respetando, naturalmente, los mandatos dados a dichos acuerdos. Fueron señalados los convenios relacionados con productos químicos, desechos y diversidad biológica como aquellos más aptos para iniciar, en sus respectivas áreas, una más estrecha coordinación con convenios afines. Se apoyó la idea de iniciar proyectos piloto en esas áreas. De otro lado, la reunión sugirió que la ubicación en la misma zona de las secretarías de acuerdos multilaterales ambientales futuros debe promoverse. Todas estas medidas deben conducir a mayor eficiencia de las secretarías de los acuerdos, reuniones más cortas de sus Conferencias de las Partes y mejoramiento de los informes.

4. Construcción de capacidad, transferencia de tecnología, y coordinación

La reunión enfatizó la necesidad de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo como también la de aquellos con economías en transición e hizo un llamado para que sea llevado a cabo un plan estratégico para apoyo tecnológico y construcción de capacidad en los países en desarrollo. Tal plan

estratégico podría ser implementado a través de una más estrecha coordinación entre el PNUMA y otros órganos relevantes, incluyendo el PNUD y el GEF.

En cuanto a la coordinación a través del Sistema de las Naciones Unidas, la reunión reconoció que el instrumento más adecuado para ello es el Grupo de Gestión Ambiental (GGA) creado por la Resolución 53/242 de la Asamblea General. El GGA debe adquirir la responsabilidad de informar anualmente al Consejo de Administración y al Foro Ministerial sobre tópicos específicos resultantes del trabajo del Sistema de las Naciones Unidas en el área ambiental, para que dichos órganos formulen las recomendaciones a que haya lugar. Finalmente, la reunión recomendó que el PNUMA sea miembro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que reúne a las agencias operativas de las Naciones Unidas en los campos económico y social.

Adopción del Informe del Comité de Ministros o sus Representantes

El Informe del Comité de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental fue

adoptado mediante la Decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración. En esta decisión se pidió tanto al Presidente del Consejo como al Director Ejecutivo del PNUMA transmitirla junto con el informe correspondiente a la Tercera Reunión del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar a fines del mes de marzo del corriente año en Nueva York.

Conclusión

La reunión de Cartagena de Indias sobre la reforma de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental constituyó un éxito sin precedentes en la historia del PNUMA y demás entidades del sector. El realce recomendado para las estructuras de gobierno y la financiación fue notorio, destacándose lo siguiente:

- Clarificación del mandato del Foro Mundial Ministerial Ambiental, lo cual le permitirá ejercer mayor influencia en el Sistema Ambiental Internacional.
- Mejoramiento de la coordinación del PNUMA con las demás entidades del sector y en particular con los Acuerdos Ambientales Multilaterales, y entre éstos.

- Fortalecimiento de las finanzas del PNUMA con la adopción del sistema de la Escala Indicativa de Contribuciones Voluntarias y la apertura hacia formas adicionales de financiación.
- Fortalecimiento de la capacidad científica del PNUMA y apertura hacia la creación de un Panel Intergubernamental sobre Cambio Ambiental Mundial.
- Recomendación de un plan estratégico para apoyo tecnológico y construcción de capacidad, en beneficio de los países en desarrollo.
- Fortalecimiento de la capacidad coordinadora del Grupo de Gestión Ambiental (GGA).
- Incorporación más efectiva de la sociedad civil a los procesos decisorios del PNUMA y demás entidades del sector.

Epílogo

Las anteriores decisiones se abrieron campo con éxito en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que en su Cuarta Reunión, celebrada en Bali, Indonesia, en junio del corriente año, determinó:



“Implementense en su totalidad los resultados del Séptimo Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA en lo relativo a la Decisión SS.VII/1 sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental, e invítase a la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 57 período de sesiones, a considerar el importante aunque complejo asunto de establecer membresía universal para el Consejo de Administración del PNUMA y el Foro Mundial Ministerial Ambiental”.

El realce de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental es, pues, un hecho, ya que la aprobación por la reunión de Bali de lo decidido en Cartagena garantizó su adopción por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. De otro lado, el tema de la membresía universal para el Consejo de Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial Ambiental continuará en discusión, esta vez al nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

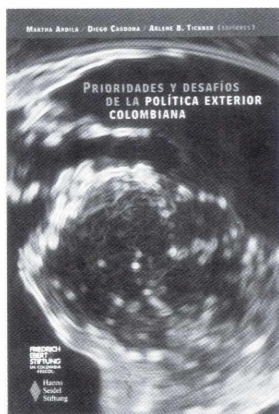
Reseñas

Libros

Martha Ardila,
Diego Cardona y
Arlene B. Tickner (eds.),
*Prioridades y Desafíos de
la Política Exterior
Colombiana*,
Friedrich Ebert Stiftung -
Hanns Seidel Stiftung,
Bogotá, 2002

En un mundo complejo, turbulento e interdependiente como el actual, la política exterior se convierte en un elemento esencial para asegurar la viabilidad económica del país. La gobernabilidad política y el desarrollo económico y social de la sociedad colombiana pasan indefectiblemente por una inserción positiva en el escenario internacional.

Esta proyección externa está condicionada por una serie de factores internos y externos, que hacen necesario un estudio constante de las políticas e instrumentos que ha veni-



do desarrollando Colombia en su relación con el mundo. Es precisamente, éste el principal aporte del libro "Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana": el de hacer un recuento amplio y un profundo análisis de la evolución durante los últimos diez años de la política exterior colombiana.

A través de diez artículos, que contemplan los elementos *intermésticos* de nuestra dimensión internacional, los autores exploran los factores que más han incidido en la política

exterior del país, y plantean a la vez los principales desafíos que enfrenta Colombia, así como las principales líneas de acción a seguir abordarlos. La obra es el resultado de una serie de conversatorios que tuvieron lugar durante el año 2002, organizados por los editores y varias universidades de Bogotá.

El libro está organizado en tres ejes principales. El primero denominado Colombia y el mundo, analiza el impacto que las principales tendencias geo-económicas y en general, el proceso de globalización, ha tenido sobre el país, a la vez que profundiza en los principales aspectos de la política multilateral de Colombia.

El segundo capítulo aborda las principales temáticas de la agenda internacio-

nal colombiana, con artículos sobre la internacionalización del conflicto doméstico y de los procesos de paz, el manejo de los derechos humanos y nuevas lecturas de la lucha contra las drogas ilícitas desde una perspectiva nacional.

En el capítulo final, se explora el tipo de relacionamiento de Colombia frente a algunas de sus prioridades geográficas como son los países vecinos, los Estados Unidos, la Unión Europea y el Gran Caribe.

El libro es sin duda un valioso aporte a la literatura de las relaciones internacionales y a los estudios sobre política exterior del país, no sólo por la profundidad y relevancia de los análisis, por la calidad de los autores, sino y principalmen-

te, porque plantea nuevas aristas de investigación para que se continúe con la producción académica desde una óptica nacional.

El desafío de alcanzar una inserción positiva en el ámbito mundial, pasa necesariamente por una reflexión profunda, desde una óptica nacional y atendiendo a los intereses y perspectivas colombianas, de los principales elementos de nuestra proyección externa.

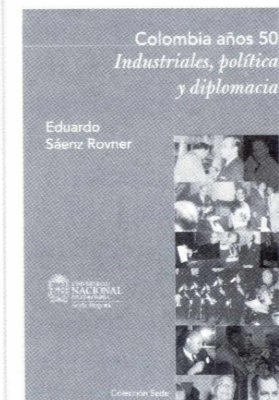
Por: Carlos Valencia
Muñoz

Eduardo Sáenz Rovner,
*Colombia años 50:
Industriales, Política y
Diplomacia*. Universidad
Nacional de Colombia-
Colección Sede, Bogotá,
2002

Los estudios contemporáneos sobre nuestra reciente historia diplomática son en general escasos, y están basados en una lectura a parcial (y a veces parcializada)

de los documentos de archivo y la historia oficial. Pocos intentos se han hecho de contar al tiempo la historia política interna y las actuaciones internacionales del país, lo que ha resultado en interpretaciones limitadas, a veces sin el contexto adecuado.

Hechos fundamentales de nuestra historia diplomática, como la polémica nota a través de la cual se renunció a todo reclamo sobre los Monjes, o la intervención en la Guerra de Corea alcanzan una comprensión



distinta cuando se estudia el contexto de política interna en el cual se tomaron esas decisiones. El trabajo de Eduardo

Sáenz Rovner, economista e historiador de la Universidad Nacional, arroja luz sobre muchos de los episodios de la historia colombiana en la década de los cincuenta.

Haciendo uso de una gran cantidad de fuentes documentales, tanto en los archivos nacionales-oficiales y de algunos gremios económicos- como de los archivos oficiales de los Estados Unidos, se hace una indagación a fondo sobre la Colombia de los años 50 y episodios como la fundación de Ecopetrol, la llegada de la primera misión del Banco Mundial y la forma como las discusiones alrededor de todos estos hechos fueron configurando decisiones que tuvieron efecto permanente sobre la política colombiana.

En tanto el libro tiene como propósito fundamental el de indagar el papel del sector privado organizado en gremios

como la ANDI en la formulación de la política económica y, en menor grado, la política internacional colombiana, se alcanza a arrojar luz sobre decisiones fundamentales de la época. Según el autor estas "decisiones se presentan en el contexto más amplio de la política nacional y las relaciones económicas y diplomáticas entre Colombia y los Estados Unidos" (pag. 17).

La documentación que soporta el estudio permite despejar sobre algunos de los interrogantes más frecuentes que se formulan sobre la época. Tales son los casos del comportamiento del establecimiento político y sus tratos con gremios económicos y el permanente tutelaje del Gobierno de los Estados Unidos, frente a temas esenciales como la política económica. Por ejemplo, la figura de Laureano Gómez, quien desde la década de los 30

había sido descrito en los informes de la Embajada de los Estados Unidos como pro-fascista y anti-americano, se transforma ante los ojos de Washington en un firme aliado cuando se muestra decidido a adoptar políticas económicas liberales y a poner su clara posición anti-comunista al servicio de los intereses globales de la superpotencia que empezaba entonces a pelear la guerra fría.

Durante el gobierno del General Rojas, buena parte del rumbo de la política interna, definida por el comportamiento del precio del café, llevó en sus peores momentos a imponer políticas económicas restrictivas que exacerbaban la oposición y llevaron a reacciones autoritarias, que propiciaron agrias desde Washington. El tema de la situación de derechos humanos en Colombia,

ante las restricciones a ciertas libertades individuales impuestas por el gobierno de Rojas, se convirtió entonces en tema central de la relación bilateral. En este, como en muchos otros episodios analizados en el libro, la Embajada de los Estados Unidos aparece como testigo de excepción, cuando no como actor esencial, del proceso político colombiano.

Aunque algunos aspectos muy importantes del acontecer de la época, como el periodo de La Violencia, reciben menor atención de la que sería deseable, el trabajo presenta un excelente panorama de los hechos políticos y económicos de la época, cuando se tomaron decisiones que tuvieron un efecto prolongado sobre las décadas siguientes de la historia nacional.

La vinculación obvia entre la política in-

terna y el acontecer internacional mostrada en este libro, es un recordatorio de que las relaciones estrechas entre una y otro no son

un fenómeno reciente y que lo *interméstico* no es una característica exclusiva de la postguerra fría.

Por: Francisco J. Coy

Artículos

sobre Colombia en revistas

Académicas Internacionales

Julia Sweig, "¿Qué tipo de guerra necesita Colombia?", *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno 2002.

El fracaso de las negociaciones de paz con los grupos armados al margen de ley en Colombia durante el Gobierno del ex Presidente Andrés Pastrana se constituyó en un factor determinante para que en Colombia se apoyara una propuesta de mano fuerte contra la insurgencia; este apoyo fue materializado con la contundente victoria del actual Presidente Alvaro Uribe Vélez du-

rante la primera vuelta electoral en mayo de 2002.

La propuesta de Uribe de fortalecer el Estado, recuperar la totalidad del control del territorio nacional, derrotar a los violentos, entre otras promesas, unida a los antecedentes que se le cuestionan sobre su tendencia de rechista y sus supuestos pero nunca comprobados nexos con el paramilitarismo, motivaron la preocupación de los analistas internacionales quienes, como Julia Sweig, realizaron un diagnóstico de la situación de Colombia y su relación con Esta-

dos Unidos. La autora es miembro principal y Directora Asociada de Estudios Latinoamericanos en el Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York.

En su análisis, Sweig, plantea que la ayuda de los Estados Unidos no debe centrarse en el plano militar ni enfocarse exclusivamente en el marco de la lucha antiterrorista. Para la autora "... dar un tratamiento puramente militar a la crisis no resolverá los muy arraigados problemas estructurales del país, como no lo hizo en ocasiones anteriores". También señala que "Intensificar la lucha tampoco pondrá fin para siempre a la violencia" e indica que "Por desgracia, es justamente ese tipo de estrategia la que Uribe parece haberse propuesto. Y Washington, con su nueva voluntad de combatir al terrorismo en todo el mundo, parece com-

pletamente determinado a ayudarlo en su ejecución".

El cambio de una política norteamericana de lucha antinarcóticos para la zona de los Andes a una estrategia integral contra el terrorismo y la insurgencia, es explicada por: la falta de impacto de los programas de erradicación y control de cultivos ilícitos del Plan Colombia; la tendencia a utilizar la ayuda estadounidense en la construcción de infraestructura, en vez de enfocarse a la sustitución de cultivos; el crecimiento del poder político y económico de los grupos paramilitares; el triste record en violaciones a los derechos humanos que se ha presentado en el país; y, la estrategia de debilitamiento del Estado y sus instituciones por parte de los grupos insurgentes.

De otra parte, se plantea que el Presidente Uribe planea librar una guerra en

Colombia y que puede que su estrategia resulte políticamente atractiva, e incluso logre debilitar de algún modo a las FARC. Sin embargo, se critica que dicha estrategia no ataca las causas sociales y políticas más profundas y desestabilizadoras del conflicto interno colombiano, que ya ha durado más de 55 años.

Así mismo, se indica que los gobiernos colombianos anteriores y las clases políticas y empresariales del país nunca hicieron los sacrificios financieros ni de otra especie, que son necesarios para combatir con eficacia a los grupos de insurgentes y narcotraficantes, y reformar al país.

Sweig aduce que el Presidente Uribe aún cuenta, en la normatividad para expropiar bienes incautados al narcotráfico, con una valiosa herramienta en la que podría basarse para poner en marcha un significativo y

necesario paquete de reformas agrarias. Sin embargo, hasta ahora solo existe el eco de estar implementando una inflexible legislación antiterrorista, ante lo cual se cuestiona si la fuerza pública colombiana será capaz de perseguir a sus enemigos sin lesionar a los inocentes.

Adicionalmente se afirma que Colombia carece de capacidad para usar de manera efectiva la asistencia extranjera para el desarrollo, sustentándose en que los programas de fumigación impulsados por Estados Unidos han sido motivo de fuerte controversia política y ecológica, y que no han servido para reducir los cultivos ilícitos. Al respecto, se recuerda el caso del desvío de dos millones de dólares de la ayuda estadounidense del Plan Colombia por parte de funcionarios de la Policía Nacional.

El análisis realizado por Sweig tiene ele-

mentos de juicio discutibles. Por ejemplo, no se puede generalizar que los grupos paramilitares reciban el apoyo de la fuerza pública. Tampoco es prudente afirmar que el Gobierno del Presidente Uribe esté llevando al país hacia la agudización del conflicto, aunque resulta comprensible que se incurra en este tipo de análisis teniendo en cuenta que durante los cinco primeros meses de la actual administración se hizo énfasis en la divulgación de la política de seguridad democrática y defensa nacional y sólo hasta enero de 2003 se lanzó a la opinión pública la agenda social del Gobierno.

Igualmente, hoy resulta debatible la afirmación de que las élites y los gremios empresariales y económicos no han realizado sacrificios para ayudar al país a salir de su crisis. Sin contar todo lo que ha significado la pérdida de vidas humanas, el deterioro de

las clases sociales y el debilitamiento del Estado a causa del conflicto interno, existe una clara conciencia en todos los estamentos nacionales de la necesidad de realizar sacrificios para lograr la pacificación del país. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo guarda completa coherencia entre la agenda social del Gobierno y su política de seguridad democrática.

De otra parte, se deben resaltar algunas propuestas válidas e interesantes, como propiciar una mayor interacción de Colombia con sus países vecinos para tratar sus problemas comunes y darle un manejo más multilateral al caso colombiano, sobre todo si se tiene en cuenta que la cooperación estadounidense se ha presentado en el marco bilateral, llegando a inquietar en algunos momentos a los países de la región que son más propensos a verse afectados por las

consecuencias del conflicto interno colombiano.

Lo cierto es que los últimos actos terroristas de las FARC y de los otros grupos insurgentes en nuestro país han propiciado que el diálogo bilateral y regional sobre el conflicto colombiano se haya intensificado con los países vecinos y en el marco de la Organización de Estados Americanos, y se hayan revertido manifestaciones de solidaridad y apoyo de gran parte de la comunidad internacional, que tal y como lo propone la autora, deberá reforzar sus esfuerzos para obstaculizar las actividades financieras de los grupos terroristas que operan en Colombia.

La ayuda de los Estados Unidos hacia Colombia siempre ha sido fundamental; el nivel de participación de ese país en el conflicto armado siempre suscitará controversia, especialmente por su di-

mensión económica y política y por el impacto que esta ayuda puede generar en la región. Ante el debate que esta relación genera, se hace necesario abrir espacios para que la comunidad internacional entiendan sin sesgos la realidad colombiana y para que en el futuro no lamentemos haber diseñado e implementado estrategias que no dieron los resultados esperados.

Por: Alvaro
Alejandro Gómez



Jason Hagen, "Uribe's people: Civilians and the Colombian Conflict". En: *Georgetown Journal of International Affairs*, Primer Trimestre 2003

El autor, funcionario de WOLA (Washington Office for Latin America-ONG ocupada de temas de Derechos Humanos), critica las políticas radicales de seguridad del Presidente Uribe, por poner en peligro derechos fundamentales, las

cuales pueden provocar incluso más violencia.

Señala que al tiempo que los países reprimen severamente el terrorismo y la insurgencia, utilizando frecuentemente ayuda externa, el caso colombiano sugiere que agresivas medidas de seguridad no verificadas pueden tener consecuencias impredecibles y aterradoras. Agrega que la política de seguridad democrática puede llevar a participar a los civiles en el conflicto ahora más que nunca. Cuestiona el autor qué tan democráticas son las estrategias allí contempladas y qué tanta seguridad pueden efectivamente generar. Cita que algunos analistas afirman que esas medidas no debilitarán a los subversivos y que en lugar pueden ser perjudiciales para civiles inocentes.

Para Hagen, la más ambiciosa y alarmante medida tiene que ver con la creación de la red de infor-

mantes, que funcionará como los ojos y los oídos de la policía y el ejército. Al respecto, agrega que Colombia tiene una conflictiva historia del apoyo que los civiles han brindado a las operaciones del ejército, tanto legales como ilegales. Para el efecto se remonta a las milicias de los años cuarenta y cincuenta, que fueron creadas por terratenientes y políticos de derecha, las que se beneficiaron de las cómodas relaciones que tenían con los gobiernos locales, la policía y el ejército.

El autor concluye que la historia salpicada de sangre de Colombia, sugiere que todas esas políticas de seguridad son difíciles de controlar y son de hecho parte de la razón por la cual Colombia sigue siendo una nación violenta. Los colombianos continúan acudiendo a la justicia privada, socavando así el imperio de la ley y su propia seguridad. Sin una policía profesional

que respete verdaderamente los derechos humanos y un sistema judicial que resuelva el tema de la impunidad, el conflicto en Colombia empeorará.

Así las cosas, y luego de los últimos atentados terroristas, se espera que el debate en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" se desarrolle sin mayores inconvenientes y empiece a operar el plan de gobierno que llevó a Alvaro Uribe al poder.

Por: Carlos Henry
Valero



Jeff Browitt, "Capital punishment: the fragmentation of Colombia and the crisis of the nation-state". *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 6, 2001

Jeff Browitt, académico del Departamento de Estudios Hispánicos de la Universidad de Monash (Australia), se refiere en primer

lugar a la crítica situación económica y social de Colombia, marcada por la bancarrota de empresas, el elevado porcentaje de la deuda externa sobre el presupuesto, la situación de los desplazados y los altos índices de migrantes que buscan nuevas oportunidades.

En el caso colombiano, la soberanía y la identidad nacionales reciben desafíos desde el frente externo por múltiples vínculos transnacionales que modelan la inversión extranjera y, desde el interno, por estructuras de poder alternativas (mafias locales, guerrillas y paramilitares).

Uno de los aspectos más destacados del artículo es el relativo a la ficción de establecer una nación, creada vía la Constitución de 1886. Señala que con la Carta de 1886, se inició el proceso de ignorar

los diferentes aspectos políticos, económicos y culturales de cada región.

Así mismo, uno de los grandes mitos de la historia colombiana es la frecuente observación de que Colombia tiene la segunda democracia más antigua de América. Para Browitt, en cambio, Colombia ha estado permanentemente bajo un mandato autoritario.

Las sucesivas administraciones, especialmente las conservadoras, han intentado sin éxito, vía una dominante estructura centralizada de poder unir a las regiones. Esto ha contribuido a que las regiones en vez de ser actores estatales independientes, sean dominios casi feudales del bipartidismo.

La visión centralista desestimó la diversidad regional de las nacionalidades populares, étnicas y lingüísticas, en favor de una nación imaginaria alejada de la realidad cotidiana. La supervivencia de esas características y distintivos culturales y lingüísticos, pueden brindar el único punto de salida con el propósito de comprometerse con una sociedad global en contraposición a un Estado-nación disfuncional. Así las cosas, las macroregiones en Colombia pueden adoptar un enfoque más hacia afuera, combinando su orientación geográfica, histórica, y económica e integrarse en el contexto social y económico internacional en sus propios términos con un mayor grado de autonomía.

Browitt cita el ejemplo de regiones que pueden moldear su propio desarrollo de acuerdo con su visión propia y tradiciones económicas sin tener que responder a imperativos o directrices nacionales. La cuestión de la violencia ya sea con origen en el tráfico de drogas, guerrilla o actividades de los paramilitares, puede ser abordada a través de grupos de análisis y negociación y enfrentada región a región, de conformidad con las condiciones locales, necesidades y posibilidades en lugar de ser canalizada a través del gobierno nacional y su corrupta clase política.

La necesidad de la era postmoderna es que las instituciones que están dentro de culturas diferentes, comuni-

dades y formas de vida puedan coexistir en paz. Los Estados nación han evidenciado su incapacidad de garantizarlo sin descansar en alguna forma de autoritarismo.

El autor concluye que el desarrollo de instituciones civiles de carácter global y el compromiso que ello conlleva, ofrece la única solución viable a las crisis económicas, sociales y políticas en Colombia.

Así las cosas, vuelve a tener vigencia el debate sobre la propuesta de federalismo, la cual daría luces para la búsqueda de una mayor participación a las regiones en el destino de la nación y hacer más moderno el manejo del Estado.

Por: Carlos Henry Valero



Otros Temas

Cristóbal Kay, "Why East Asia overtook Latin America: Agrarian reform, industrialisation and development". *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 6, 2002

En los años 50's, América Latina era, en su conjunto, una región más avanzada que Asia Oriental; en los 60's una y otra tenían un nivel de desarrollo similar, y en los 80's la crisis de la deuda en América Latina cambió sustancialmente la historia, cuando en medio de la "década perdida" la balanza se desequilibró de manera sustancial y quizás definitiva a favor de los países asiáticos.

¿Cuál es la razón para tan diferentes experiencias de desarrollo económico? La sabiduría con-

vencional, por lo menos la que predicaban los organismos financieros multilaterales, reza que las políticas de libre mercado adoptadas por los países asiáticos, por contraposición al fallido proteccionismo latinoamericano, explican las diferencias. Sin embargo, de acuerdo con lo que explica el artículo de Cristóbal Kay, un investigador del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, los hechos demuestran una realidad distinta.

Un factor clave para ilustrar por qué en uno y otro caso las experiencias de desarrollo económico han sido tan disímiles está en el desempeño del sector agrícola, pero en particular las políticas de reforma agraria adoptadas en una y otra región. Tanto en Corea como en Taiwán, los casos que sirven para ilustrar el caso

asiático, políticas de reforma agraria profunda y comprensiva precedieron el proceso de industrialización que posteriormente sería la base para el "milagro económico" de estos países. El caso latinoamericano es bien distinto, tanto en el alcance de la política de distribución de tierras como en el momento de su adopción. En efecto, la mayoría de países de la región iniciaron políticas de industrialización en la década de los 30's sin haber iniciado siquiera una reforma agraria. Los esfuerzos adelantados posteriormente en ese sentido se hicieron en un contexto absolutamente diferente y con unos resultados bien distintos.

Así, en tanto en Corea y Taiwán la política de reforma agraria tenía como fundamento el generar el excedente económico neces-

ario para financiar la industrialización, en los países latinoamericanos se hizo (cuando se hizo) con el propósito de ampliar el mercado interno para las industrias creadas bajo el modelo proteccionista, lo que en buena medida obligó a transferir recursos desde otros sectores en forma de subsidio. Así las cosas, mientras en el caso asiático el sector agrícola fue el que jaló la industrialización, en el latinoamericano ese sector mantuvo su retraso relativo frente al resto de la economía, además de absorber excedentes producidos en otros sectores.

Un tema que resulta central en esta comparación en el relacionado con el papel que en uno y otro caso jugó el Estado. Contrario a lo que con frecuencia se alega, ni la experiencia coreana ni la Taiwanesa, por lo menos en lo que se refiere al

proceso de industrialización, se adelantaron con políticas de libre mercado ni en un ambiente democrático. Por el contrario uno y otro caso son tal vez los más claros ejemplos de dirigismo económico, adelantado por gobiernos que, aunque gozaban de altos niveles de legitimidad, eran, tanto en su origen como en su ejercicio, esencialmente autoritarios. De esta manera, la retención y posterior transferencia del excedente económico generado por el sector agrícola se llevó a cabo gracias al enorme control social de que gozaba el Estado, lo que implicaba controles de precios tanto para insumos como para productos, crédito subsidiado para los sectores considerados estratégicos y la generación de infraestructura necesaria para la industrialización.

El caso latinoamericano es otra historia. Mientras la industrialización temprana fue en buena medida una obra del populismo, en más de un caso la fragilidad del proceso hizo a largo plazo insostenible el experimento tanto en lo económico como en lo político. Al intentar procesos de reforma agraria de manera tardía, el poder de los terratenientes nunca se rompió, el control que ejercía el Estado sobre la sociedad era más bien precario, y en buena medida subordinado al poder de las élites. Durante las etapas en que el sistema político era democrático, las políticas adoptadas sirvieron en la mayoría de los casos para generar presiones adicionales sobre los gobiernos, forzados a buscar legitimidad en las masas a través de políticas populistas.

El ambiente internacional y la dotación de recursos son elementos adicionales que explican las enormes diferencias que las dos regiones acumularon a lo largo de los años. Así Corea y Taiwán se convirtieron en su momento en escenarios privilegiados de la Guerra Fría, lo que los convirtió en receptores de recursos y asistencia técnica durante los años clave de su "despegue" (para utilizar una categoría rostovniana), lo que no ocurrió en el caso latinoamericano -por lo menos no durante el período crítico de la década de los 50's. Adicionalmente, la falta relativa de recursos naturales - un factor aparentemente en contra de los países asiáticos- los obligó a buscar una actividad económica alternativa a la generadora de ren-

ta que tendía a ser la norma en la mayoría de los bien dotados países latinoamericanos.

Así las cosas, la explicación más plausible acerca de por qué Asia Oriental superó a América Latina en su proceso de desarrollo durante los últimos 50 años se encuentra principalmente en las políticas económicas adoptadas en una y otra región - sobre todo en lo relacionado con la reforma agraria- y en el carácter del Estado. De tal manera, lejos de ser casos prototípicos de la adopción o no de políticas de libre mercado, lo que la experiencia sugiere, según Kay, es que se trata de ejemplos de políticas exitosas y fracasadas de intervención económica del Estado.

Por: Francisco J. Coy



Documentos

Palabras de la Señora Ministra de Relaciones Exteriores en el Acto de Graduación del Curso de Formación Diplomática 2001-2002

En un recordado pasaje de un relato de Jorge Luis Borges, al enterarse de la nacionalidad de su compañero, una joven noruega le pregunta sobre el significado de ser colombiano. Él le contesta con una frase contundente y profunda: "Es un acto de fe".

Para ustedes, los nuevos diplomáticos colombianos que hoy concluyen un largo, intenso y difícil año de formación en la Academia Diplomática de San Carlos, la dimensión de ese acto de fe, tiene un significado aún más profundo. Ingresar a la Carrera Diplomática es mucho más que acceder a un cargo en el Estado que posiblemente les permitirá conocer muchos sitios y mucha gente: es alistarse en el equipo que tiene la difícil y fundamental labor de defender y

promover los intereses de Colombia en el exterior, en tiempos turbulentos y en medio de un mundo globalizado que exigirá de su labor profesionalismo, visión y capacidad, pero sobre todo una fuerte vocación y un infatigable amor por su país.

La Academia de San Carlos y el curso de formación diplomática que acaba de concluir les han dado las herramientas técnicas y conceptuales necesarias para empezar a desempeñarse en el Servicio Exterior colombiano. Pero serán las experiencias que adquirirán a partir de ahora, su cumplimiento del deber y su sentido ético lo que les permitirán avanzar con éxito y, al cabo de 25 o 30 años, culminar su carrera alcanzando el rango de Embajador. Algunos de ustedes lo conseguirán, otros posiblemente se irán. Para los que permanezcan muy seguramente será el sentido de misión y el amor por el país lo que los

mantendrá en esta noble profesión. Esas son las dimensiones del acto de fe que están asumiendo, no sólo como colombianos sino como diplomáticos.

El esfuerzo que han hecho hasta ahora es ya digno de mérito. La Cancillería y la Academia Diplomática de San Carlos están orgullosas de ustedes, no tanto por lo que ahora son y han logrado, después de un año de dura preparación, sino por la esperanza que representan hacia el futuro para Colombia.

En los últimos 20 años la Carrera Diplomática ha sido tal vez uno de los secretos mejor guardados del país. Como ustedes, los 260 miembros actuales de la Carrera provienen de diversas regiones, de diferentes universidades y, lo que es más significativo, de todos los sectores sociales. Este increíble experimento de democratización de la función pública -sobre todo de una que había

sido considerada como prerrogativa de las élites-es un ejemplo que el país debe seguir, para que se cumplan los principios del mérito y la transparencia en la gestión pública que hemos anunciado en el gobierno.

La búsqueda de una seguridad democrática y de una mejor comprensión en el mundo acerca de nuestra situación -dos de los pilares de nuestra política- requieren de un servicio exterior profesional y competente, para el que ustedes se han preparado. Ahora es necesario que ustedes sumen a esos conocimientos que han adquirido, la ética y el amor por Colombia que permitirán al país alcanzar sus objetivos. Ese es su reto, y nuestro común acto de fe. Bienvenidos a la Cancillería y bienvenidos al servicio exterior

Bogotá, 5 de diciembre de 2002

Carolina Barco
Ministra de Relaciones Exteriores

Revista ■ Número 6 ■ Universidad del Rosario ■ Bogotá ■ Semestre I. 2002 ■ ISSN 0124-4035

EDICIÓN
ESPECIAL

DESAFÍOS

Centro de
Estudios
Políticos e
Internacionales
CEPI

Foro
"Social Theory
of International Politics"
de Alexander Wendt

Alexander Wendt

Robert Keohane

Steve Smith

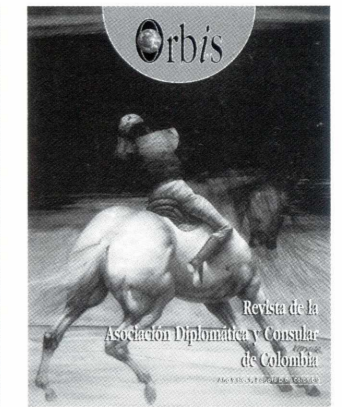
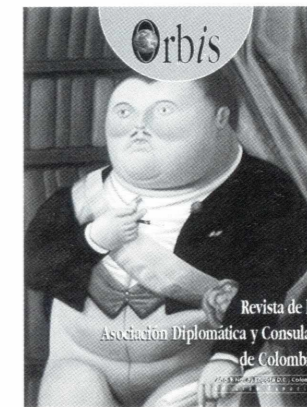
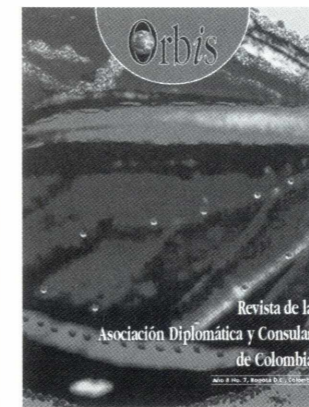
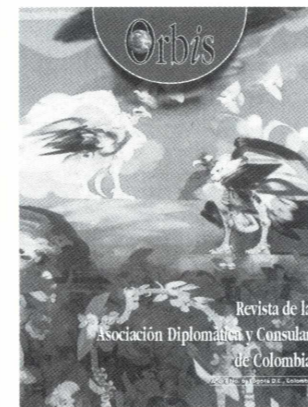
Hayward Alker

Stefano Guzzini y Anna Leander



UNIVERSIDAD
DEL ROSARIO

ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE



Instrucciones para los Colaboradores

ORBIS acepta artículos de todo tipo de colaboradores sobre temas de política internacional, siempre y cuando tengan un enfoque analítico y no hayan sido publicados en otro medio.

Los artículos deben presentarse en formato electrónico (preferiblemente Microsoft Word), con una extensión máxima de 25 cuartillas, en letra Arial 12.

Las notas de pie de página deben tener el siguiente formato:

Nombre Apellido, *Título del Libro o Publicación Periódica*, "Título del Artículo o Ensayo Citado",
Lugar y Fecha, páginas.

Las colaboraciones propuestas serán evaluadas por el Comité Editorial de ORBIS, el cual decidirá en cada caso si el artículo será o no publicado.

Deben enviarse, por correo electrónico a la siguiente dirección:

asodipco@minrelext.gov.co

orbis@diplomaticoscolombia.org



Fotografía: Ernesto Monsalve

*"Desayuno en Florencia", Enrique Grau, 1955.
Cortesía Museo de Arte Moderno de Bogotá.*



Conciliar las necesidades de una Política Exterior activa con una situación presupuestal restringida no es un asunto fácil, y tal vez no existe una respuesta perfecta. Una herramienta básica para reducir el impacto de las dificultades económicas es maximizar la eficiencia y la productividad de los recursos existentes, lo que en el caso de una institución como la Cancillería debería reflejarse en una política racional en el manejo del servicio exterior y, sobre todo, en el fortalecimiento, el respeto y la adecuada administración de la Carrera Diplomática, lo que no necesariamente significa estar modificando periódicamente el régimen para liberarle las manos a la Administración de turno con respecto al manejo de la nómina. El Decreto 274 de 2000 es una demostración de lo peligroso que resulta tratar de arreglar lo que no está averiado, y cuando lo que se pretende es legitimar la infortunada frase según la cual al servicio exterior no se llega a prestar servicios sino "por servicios prestados".