



año 10
número 42
abril 2007

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

Malvinas: 41 años después

Vicente E. Berasategui*

Sumario:

- Malvinas: 41 años después.
Vicente Berasategui
- ¿Inexistencia de una política exterior?
Francisco Corigliano
- El Sistema Jurídico Interamericano.
Mauricio Alice
- Hospital Militar Móvil de la Fuerza Aérea.
Carlos Mazzocchi
- Posibles escenarios en Bolivia.
Guillermo Gini

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretario de Redacción

Gastón Hernán Schulmeister

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74
Fax: (54 11) 4815-4742
E-mail: cari@cari1.org.ar
www.cari1.org.ar

Según comentarios de altos funcionarios británicos, publicados en la prensa el 16 de febrero último, el Reino Unido se prepara para recordar, con importantes ceremonias, los 25 años del conflicto armado en el Atlántico Sur. Las actividades incluirían la participación de la Familia Real y de la ex Primer Ministro Thatcher, si su salud se lo permite, un importante desfile militar y un gran banquete. No deja de llamar la atención que el Gobierno británico haya sugerido en noviembre pasado a las autoridades argentinas una ceremonia conjunta paralela, cuyo contenido se desconoce, y que, según fuentes británicas, habría sido bienvenida por “los argentinos”. Pero llama mucho más la atención que, según los medios de comunicación, haya tenido lugar una reunión en la Embajada argentina en Londres, hace ya varios meses, para explorar esa posibilidad. Los medios de comunicación finalmente publicaron, el 26 de febrero, un anuncio del Canciller Taiana declinando la invitación. Cabe preguntarse qué pasó entre noviembre y fines de febrero de este año.

Al margen de que la desgraciada fecha elegida y los preparativos anunciados se parecen mucho a una “celebración”, el Ministro de Estado británico de los Veteranos, Derek Twigg, habría enfatizado que los eventos de junio serán “una conmemoración, no una celebración”, probablemente en un esfuerzo por atenuar el impacto político negativo que, sin duda, se producirá en la opinión pública argentina. Tampoco queda claro cómo explicar una ceremonia conjunta luego de las recientes declaraciones del Brigadier Nick Davies y del funcionario del Foreign and Commonwealth Office (FCO) destacado en las Malvinas, quienes parecen estar anunciando un nuevo conflicto armado con la Argentina

en la región.

Tampoco tiene sentido conmemorar un conflicto armado entre dos países unidos por una larga tradición de amistad y estrechos lazos económicos y culturales. ¿Por qué no recordar fechas más gratas a esa tradición, como por ejemplo el 2 de febrero de este año, cuando se cumplió el 182° aniversario del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Provincias Unidas y el Reino Unido o, mejor aún, cuando se cumplió el 14 de enero último el 41° aniversario del Comunicado Conjunto de los Cancilleres Michael Stewart y Miguel Angel Zavala Ortiz, por el cual ambos coincidieron en proseguir “sin demora” las negociaciones recomendadas por el Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “a fin de encontrar una solución pacífica al problema (de las Islas Malvinas) e impedir que la cuestión llegue a afectar las excelentes relaciones” entre las dos naciones? Siendo un joven funcionario diplomático, me tocó participar en la preparación del Comunicado y recuerdo muy bien que esta preocupación estuvo siempre presente en las conversaciones. Si algo deberíamos celebrar o conmemorar hoy serían los esfuerzos por canalizar el diferendo sobre el Atlántico Sur por la vía de la negociación.

Sabemos bien que sería imposible avanzar en esa dirección, cuando el Gobierno británico evalúa su relación política con la Argentina en términos del conflicto de 1982. Poco importan las coincidencias entre los dos países en los foros multilaterales, en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) o en problemas críticos para la comunidad internacional. Con respecto a las OMPs, recuerdo muy bien los elogios sobre la excelente actuación de las tropas argentinas que escuché de dos



importantes personalidades políticas británicas, en Ginebra de Lord Owen, Copresidente del Comité Director de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia, y de Lord Robertson en Londres, cuando se desempeñaba como Secretario General de la OTAN, con referencia a la situación de los Balcanes. Lord Owen nos pedía el envío de un batallón adicional al que operaba en Croacia y Lord Robertson solicitaba que no se retiraran las tropas desplegadas en otros sectores. También ignoran las autoridades británicas la disposición transitoria de la Constitución Nacional, que determina la recuperación de los territorios y espacios marítimos en el Atlántico Sur conforme al Derecho Internacional, respetando el modo de vida de sus habitantes, pese a que uno de sus propósitos fue garantizar el recurso a medios pacíficos y la situación de quienes han sido, tradicionalmente, quienes más hicieron para que el Parlamento británico rechazara fórmulas de entendimiento entre los Gobiernos. Tampoco cuenta la consolidación de la democracia argentina y su rechazo a la decisión de la Junta Militar de recurrir a la fuerza en 1982. Nadie duda que se trató de un grave error, contrario a una larga historia de solución jurídica de las disputas sobre soberanía, cometido sin el asesoramiento previo de la Cancillería y, por lo tanto, sin un análisis adecuado de la situación política internacional. La persistencia en promover la negociación era el camino más apropiado, si se recuerda la posición dominante de la Argentina en el Atlántico Sur por aquel entonces y se la compara con la que ahora tiene, con una base militar de una potencia que adopta medidas unilaterales en la región. Tampoco era válido el argumento, según el cual, se trataba de recuperar las islas para después negociar. Una negociación requiere la voluntad de las dos partes, y no de una sola.

Así como es evidente la responsabilidad de la Junta Militar al utilizar la fuerza, nadie puede ignorar la existencia de otros factores en el proceso que llevó a esa lamentable decisión. La reciente contribución de Sir Lawrence Freedman(ii) al análisis de las negociaciones bilaterales sobre la disputa de soberanía, a partir de 1966, ratifica en su conclusión lo que ya surgía de otras publicaciones británicas que siguieron al conflicto: la política británica en el Atlántico Sur fue dictada por los vaivenes de la política interna, en particular el humor del Parlamento. Quizás Freedman olvida destacar allí lo que señala en otros capítulos de su valioso trabajo. En buena medida, ese humor fue el resultado de la eficacia del lobby isleño, enquistado en el llamado “Consejo” de las Islas, tradicionalmente orientado a entorpecer las negociaciones sobre la disputa de soberanía. Así sucedió con los dos acuerdos a que llegaron los Gobiernos en 1968 y 1980, ambos rechazados por sectores importantes del Parlamento, a instancias del lobby isleño.(iii)

En 1968 Lord Chalfont, Ministro de Estado en el

FCO, enfrentó un duro debate sobre el Memorandum de Entendimiento con la Argentina, durante el cual el Ministro declaró textualmente, trece años antes del enfrentamiento en 1982: “A menos que se negocie seriamente y se ceda la soberanía, probablemente terminaremos en el largo plazo en un estado de conflicto armado con la Argentina”.(iv) Nadie pareció percatarse, entre la dirigencia política opuesta al acuerdo, de esta advertencia, convenientemente olvidada en los años que siguieron. Tiempo después de la guerra, ya retirado de la política, Lord Chalfont diría, a propósito de la política británica de considerar los deseos de los isleños como “superiores”: “no debería permitirse que la opinión de dos mil, o más, habitantes de las islas ‘Falklands’ distorsione nuestra política exterior, como sería también el caso de los habitantes de Gales o Escocia”.(v) Conocí a Lord Chalfont años más tarde y me impresionaron su habilidad e inteligencia para enfrentar problemas difíciles, cuando era representante británico ante la Conferencia del Comité de Desarme. Pero si alguien aún dudara de su juicio certero, convendría recordar el pensamiento de Sir Anthony Williams, Embajador británico en la Argentina hasta la ruptura de relaciones diplomáticas en 1982, ya retirado del servicio diplomático: “No sólo yo, pero muchos otros, señalamos que había un cambio entre decir que los intereses de los isleños deben ser superiores, a decir que sus ‘deseos’ deben ser superiores....Desde el principio me opuse a la idea, desde Buenos Aires, de que los ‘deseos’ de los isleños podían llegar a ser una consideración superior en la política británica. Los ‘deseos’ de cualquier sector del público británico no son superiores y, además, no parecía que esto fuera a funcionar”.(vi)

Cuando en diciembre de 1980 otro Ministro de Estado en el FCO, Nicholas Ridley, presentó en la Cámara de los Comunes el acuerdo ya negociado con la Argentina sobre retroarriendo o lease-back, sufrió un brutal ataque, del que no salieron indemnes los diplomáticos profesionales del FCO que, en general, habían procurado, desde 1966, atraer la atención de los funcionarios políticos hacia la necesidad de un acuerdo con la Argentina en el Atlántico Sur. Nadie debe sorprenderse de esta situación, muy común también en nuestro país, donde los éxitos diplomáticos los capitaliza la dirigencia política del momento y, cuando resulta políticamente conveniente, el servicio diplomático pasa a ser el “chivo emisario” de turno. Esos esfuerzos de los profesionales del FCO merecen nuestro reconocimiento y también el de su propio país, que rara vez les ha sido extendido. Las críticas en los Comunes incluyeron el concepto del retroarriendo, con el argumento de que una solución como la que se había adoptado para Hong Kong era un insulto para los isleños, sin que nadie explicara por qué lo era.(vii) ¿Sería que lo que era bueno para cinco millones de habitantes de origen chino, no lo era para mil

ochocientos isleños? Tampoco se le ocurrió a nadie la alternativa a la negociación: una opción entre “Fortress Falklands” y un conflicto armado, sobre el cual ya había alertado Lord Chalfont en 1968. No hubo reacción de quienes criticaron al Ministro cuando el MP Frank Hooley preguntó “si los intereses de 1.800 isleños tenían precedencia sobre los intereses de 55 millones de personas en el Reino Unido”.(viii)

Como en otras ocasiones, la interacción entre grupos de isleños y el lobby local logró destruir una propuesta constructiva y que no afectaba los intereses de nadie. Con razón diría Lord Greenhill, ex Subsecretario Permanente de Estado de Asuntos Exteriores y Director del Servicio Diplomático, que se estaba en presencia de un “lobby totalmente intransigente”.(ix) Poco después, Ridley fue “ascendido fuera del FCO”(x), reemplazándolo Richard Luce. Con respecto a la reunión bilateral del 2 de marzo de 1982 en Nueva York, realizada a más de un año del rechazo del retroarriendo por el Parlamento y el llamado “Consejo” en las islas, y pocas semanas antes del conflicto, Luce manifestó: “Creo que es perfectamente justo decir que todo lo que podíamos hacer era ganar tiempo. Nos habíamos quedado sin ideas innovadoras. De ellas, el retroarriendo había sido la más importante”.(xi) Esta declaración de quien fuera representante británico en esa reunión y luego Lord Chamberlain de la Casa Real permite concluir que, a más de quince años de iniciadas las negociaciones, el Reino Unido necesitaba todavía ganar tiempo y ya había descartado el retroarriendo como una opción posible.

Se perdieron así dos oportunidades importantes de concretar un acuerdo entre ambos países, con todos los elementos de los dos proyectos ya aceptados por ambos Gobiernos. Tampoco se trataba de fórmulas de origen argentino. El Memorandum de Entendimiento de 1968 fue redactado con gran parte de ideas británicas en él. En cuanto al retroarriendo de 1980, todos sus elementos reconocen propuestas británicas, incluyendo el plazo de 99 años acordado para que la Argentina pudiera ejercer efectivamente soberanía.

En 1990, con la reanudación de las relaciones diplomáticas, el Canciller Di Tella ejecutó una política que se conoció popularmente como de “seducción” de los isleños, a fin de lograr que modificaran su intransigencia con respecto a la Argentina. En realidad, no se trató de repetir el acuerdo sobre comunicaciones de 1971, dirigido a desarrollar lazos con las islas, sino a ir más allá, con gestos políticos y otros menos convincentes. A raíz del aislamiento de las Islas con la detención del General Pinochet en el Reino Unido, se negoció en 1999 un acuerdo que comprendió cuestiones relativas al acceso y servicios aéreos, pesca y fomento de la confianza. Las negociaciones pusieron en evidencia una vez más la tenaz oposición isleña a servicios aéreos directos con el territorio continental y, a cambio de permitir la

visita de ciudadanos argentinos, debió aceptarse el sellado de sus pasaportes al ingreso a las Islas. Fue precisamente esta exigencia británica una de las chispas que desencadenaron la crisis en las Georgias del Sur y el conflicto armado de 1982. También como parte de la “seducción”, se concluyeron acuerdos bilaterales provisorios sobre pesca, hidrocarburos y otros sectores, que en nada atenuaron la voluntad británica de adoptar medidas unilaterales en la región en disputa, en apoyo de exigencias de los isleños. La historia de estas medidas es larga y bien conocida y no es necesario detallarlas aquí, excepto que su carácter afecta gravemente la ejecución de los acuerdos mencionados.

Así como las comunicaciones con las Islas acordadas en 1971, no sirvieron para modificar un ápice el rechazo de grupos isleños a un entendimiento sobre la disputa de soberanía con la Argentina, la “política de seducción” tampoco logró modificar esa situación, pese a la conclusión de los acuerdos de pesca e hidrocarburos, orientados a beneficiar a los propios isleños. La actitud isleña ha sido acompañada por reflexiones sobre nuestro país que constituyen un catálogo de lamentables expresiones, raramente dirigidas a un estado miembro de la comunidad internacional. Con razón decía Sir Anthony Williams, en un despacho al FCO el 2 de octubre de 1981, que los isleños creían que podían “gozar de las facilidades provistas por la Argentina mientras insultaban a los argentinos”.(xii) Cada oferta de mejorar las comunicaciones con las Islas ha sido sujeta a la condición de que la Argentina abandone su reclamación. Suele también argumentarse que los isleños son un grupo étnico diferente y, por lo tanto, imposibilitado de integrarse a un país que, en realidad, ha sido ejemplo de apertura a las más variadas culturas y que ha incorporado una comunidad de origen británico que continúa siendo la mayor en América del Sur. El rechazo a todo tipo de vinculación con la Argentina, excepto en sus propios términos, se complementa con un activo lobby en el Reino Unido, en particular en el Gobierno y el Parlamento, para paralizar cualquier tentativa de aproximación entre ambos países, no solamente en cuestiones relativas al Atlántico Sur. El mismo lobby se ocupa de asegurar que las visitas de autoridades británicas a la Argentina sean “compensadas” con otras a las Islas, muchas veces en la misma oportunidad de sus viajes a nuestro país. En esas ocasiones, el lobby trata de asegurar declaraciones de los visitantes, condenatorias de la política argentina respecto de las Islas. La eficacia del lobby isleño fue acertadamente definida en 1996 por el Profesor Victor Bulmer-Thomas, en la actualidad Director de Chatham House, quien dijera que “las relaciones anglo argentinas son, en cierta medida, rehenes de los deseos de dos mil isleños”. Agregó que la paciencia de la Argentina “corría peligro de acabarse”.(xiii) Esta era su apreciación hace ya once



años.

Si como todo indica, los esfuerzos de aproximación a los isleños han fracasado, cabe preguntarse cuál es la utilidad para la Argentina de continuar ejecutando o promoviendo ciertos acuerdos provisorios, cuando además las medidas unilaterales británicas desvirtúan los propósitos que inspiraron a los mismos. Con el cambio de Gobierno en 1999 se reconoció esta situación, iniciándose una política que nada tuvo de hostil. Prueba de ello es que se lograron progresos significativos en la relación bilateral con el Reino Unido, con el acuerdo que permitió la instalación de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires, luego de un veto británico que duró nueve años, la regularización de las licencias de exportación de equipos militares y el establecimiento de un régimen anual de consultas políticas de alto nivel, que incluye también cuestiones bilaterales, entre otros asuntos. Paralelamente, en el año 2000 se suspendieron las actividades de la Comisión sobre Hidrocarburos, situación que motivaron medidas unilaterales tomadas no ya solamente por el Reino Unido, sino directamente por funcionarios de las Islas.

Los isleños han manifestado repetidamente que desean que “los dejemos solos”. Parece entonces lógico evaluar como alternativa una situación en que actuemos de ese modo. Ello supone la revisión de los acuerdos provisorios que tenían por objeto precisamente lo contrario, vale decir acercarlos a nosotros. Estas consideraciones se aplican a las comunicaciones, por ejemplo, que motivan serias resistencias en las Islas. ¿Para qué insistir con ellas? Si hay una voluntad de aislamiento, hagamos lugar a esa actitud. Dejemos las cosas como están, y el tiempo dirá si los isleños siguen creyendo que es en su interés mantener esa actitud.

En el caso de la pesca, los isleños obtuvieron el apoyo del Reino Unido para un nuevo régimen de licencias de una duración de 25 años, una verdadera ruptura unilateral con el régimen que funcionaba en el contexto de la Comisión de Pesca y sus mecanismos subsidiarios, pretextando necesidades de conservación. Desde mediados de 2005 la Argentina ha protestado por esa acción, pero parece evidente que hace falta más que una serie de protestas. Los principales beneficiarios del acuerdo de pesca no pueden perjudicar su funcionamiento, viciando así el objeto que lo motivó. La suspensión de las reuniones de la Comisión, su Subcomité Científico y los cruceros de investigación, mientras no se corrija la anormalidad apuntada y se anulen las licencias ya otorgadas, parece una actitud lógica y adecuada. No se necesita el aporte de los isleños para mantener una política eficaz de conservación del calamar *ilex* en el Atlántico Sur, en la que el papel de las compañías pesqueras de otros países que operan en la región debe evaluarse cuidadosamente.

La situación no se ha modificado en lo referente a

hidrocarburos. Mientras en las islas se promueven nuevas licencias de exploración, la Comisión no ha vuelto a reunirse. La Argentina no reconoce esas licencias y sería conveniente que se hicieran públicas las disposiciones de la legislación argentina aplicables a estos casos, a fin de que las compañías petroleras no sean sorprendidas por las consecuencias negativas que pueden alcanzarlas, como resultado de esas acciones unilaterales.

Por el acuerdo de 1999 las autoridades argentinas declararon su disposición a analizar la toponimia de las Malvinas. Cabe ahora preguntarse si esa disposición debe mantenerse, en vista de las reiteradas acciones unilaterales de los isleños en los sectores de pesca e hidrocarburos. ¿Para qué una nueva toponimia, más próxima a la que utilizan quienes desean que “los dejemos solos”? Se trata de una evidente contradicción.

Hay, en cambio, otros acuerdos bilaterales que no están sólo dirigidos a los isleños, pero que están estrechamente vinculados a nuestras relaciones bilaterales con el Reino Unido. Es el caso del desminado en las islas, que debe concluirse por varias razones de peso, más importantes que el deseo de los isleños de que los “dejemos solos”. Primero, ratifica la voluntad argentina de recurrir a medios pacíficos para recuperar las islas y segundo, implica eliminar una de las lamentables consecuencias de la guerra. Sin duda, la Argentina no debería abdicar de participar activamente en los trabajos, buena parte de cuyos costos le corresponde afrontar.

En este contexto, debe subrayarse la importancia capital de mantener las medidas de fomento de la confianza en el sector militar, establecidas por las Declaraciones Conjuntas del 15 de febrero de 1990 y 9 de octubre de 1991 y el Memorando de Entendimiento fechado el 29 de octubre de 1998. El primero de esos instrumentos contempla revisiones regulares de las medidas acordadas en el Atlántico Sur. El mantenimiento de este régimen es una forma eficaz de promover la estabilidad en la región y constituye también la respuesta más adecuada a las sorprendentes declaraciones que llegan de los responsables de las fuerzas británicas en las islas.

La disposición transitoria de la Constitución Nacional ha fijado un objetivo bien definido en el Atlántico Sur, reflejando un amplio consenso nacional. Sin embargo, este consenso no ha sido seguido por la adopción de políticas de estado que promuevan el objetivo reconocido por la Constitución, vale decir de aquellos cursos de acción que encuentren un amplio apoyo de la dirigencia política. Cada Gobierno parece hacer la propia, con el resultado de que la firmeza en el objetivo tropieza con vaivenes en la ejecución, que sólo debilitan nuestra posición. La iniciativa para desarrollar esas políticas de estado compete a quienes gobiernan, y se trata de una responsabilidad ineludible que está demorada desde hace tiempo. Mientras tanto,



nuestros dirigentes parecen creer que basta con declarar que las Malvinas son argentinas, pero no parecen preocupados por acordar entre ellos cómo concretar esa legítima aspiración. A 41 años de la iniciación de las negociaciones bilaterales con el Reino Unido sobre la disputa de soberanía, es hora de que empiecen por avanzar más allá de las declaraciones que suenan bien, pero que no resuelven la cuestión de qué y cómo hacer para hacerlas realidad.

Notas

- i) CARI, Centro de Estudios de Política Exterior, Argentina – Reino Unido, Acuerdos Bilaterales y Otros Documentos 1823-2002, Buenos Aires, 2004, pág. 230.
- ii) The Official History of the Falklands Campaign, vols. I y II, Oxon: Routledge, 2005, especialmente el volumen I.
- iii) Véanse en particular en el volumen I los capítulos 3, 10-12 y parte del 13.

- iv) Carlton, Michael, The Little Platoon, Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1989, pág. 24, citado verbatim del discurso del Ministro.
- v) Ibid., pág. 16.
- vi) Ibid., pág. 131.
- vii) Freedman, Lawrence, op. cit., vol. I, pág. 129 nota 3, cuyo texto aparece en la pág. 234..
- viii) Ibid., vol. I, pág. 129
- ix) Carlson, Michael, op. cit., pág. 76.
- x) Freedman, Lawrence, op. cit., vol. I, pág. 139.
- xi) Charlton, Michael, op. cit., pág. 183.
- xii) Freedman, Lawrence, op. cit., vol. I, pág. 139.
- xiii) Mercopress News Agency, 26/04/2001, pág. 1. Esta nota de prensa fue publicada con motivo de la designación de Bulmer-Thomas en Chatham House.

* **Vicente E. Berasategui** fue Embajador en el Reino Unido (2000-2003).

Novedad Bibliográfica CARI

"2006 - La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa".

*Trabajo de investigación, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2006.
Disponibile en <http://cari1.org.ar/pdf/encuesta2006.pdf>*

El presente informe constituye la tercera investigación de opinión pública sobre política exterior y defensa de la Argentina. El programa de investigación del CARI procura articular un conjunto de preguntas que sirvan para aportar conocimiento acerca de las percepciones entre líderes y población general sobre los problemas que despierta la inserción del país en el mundo.

Entre las conclusiones alcanzadas, a partir de las respuestas registradas ante los interrogantes planteados, se resaltan los siguientes puntos.

En primer lugar, sobre el perfil del encuestado, los datos relevados muestran que el interés de la población por la política y la política internacional, y la frecuencia de información al respecto, aumentan con la edad y el nivel de educación.

En segundo lugar, la evidencia empírica arrojada tanto en los informes previos (1998 y 2002) como en el presente trabajo (2006) es lo suficientemente sustanciosa como para cuestionar la hipótesis que sostiene que las élites y la población general poseen distintas preferencias en política exterior. Asimismo, el análisis de las investigaciones a través de los años señala la relativa poca variación en las preferencias de líderes y población; pareciendo haber una fuerte continuidad en los temas de fondo y de más largo alcance, tal como en el caso del apoyo al MERCOSUR.

En tercer lugar, existe cierta contradicción en afirmar que hoy estamos más integrados que hace diez años atrás, que hoy hay menos posibilidades de conflicto que cinco años atrás, que el axioma de "prepararse para la guerra..." no se sostiene y, sin embargo, descartar la integración militar con otro país, el desarme en la región y sostener que el equilibrio militar es importante.

Por último, la evidencia empírica de la serie 1998, 2002 y 2006 señala un conjunto de aprobaciones que podrían ser vistas como formando un núcleo duro de consenso en materia de política exterior. El mismo estaría formado por (a) el apoyo al MERCOSUR; (b) el comercio internacional y la integración regional como metas prioritarias de la política exterior; (c) la participación argentina en las Misiones de Paz de Naciones Unidas; (d) el desarrollo nuclear con fines pacíficos y (e) la valoración del equilibrio de poder regional.



La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente

Francisco Corigliano*

El título de este trabajo procura destacar el alto grado de frecuencia con el que, en los análisis históricos — y recientes— de la política exterior argentina, aparece la idea de *ausencia o vacío de política exterior*. Dicha idea suele convivir con otra esencialmente diferente: la de *erraticidad o inconsistencia de una determinada política externa*.

Obviamente, no es exactamente lo mismo decir que una política no responde a parámetros o lineamientos coherentes, que afirmar que dicha política directamente no existe.

No obstante esta obviedad, ambas ideas han aparecido mezcladas en más de una ocasión, generalmente asociadas a la prédica de los sectores opositores a la política de la administración de turno. Así, en 1902, en ocasión del debate parlamentario sobre los tratados de paz con Chile, el entonces ministro interino de Relaciones Exteriores, Joaquín V. González, sostuvo que su generación se había educado *“en la creencia de que en este país no existe una política internacional”* y que su gobierno —el segundo de Julio Argentino Roca (1898-1904)— venía a darle a la política externa *“una nueva dirección general, de la que hasta ahora ha carecido de modo permanente y continuo”*. Como puede apreciar el lector, la primera parte del comentario del funcionario alude a la *inexistencia* de la política exterior; la segunda, a un concepto completamente distinto: el de su *erraticidad*. Pero ambos aparecen juntos en la misma declaración.

Otro ejemplo que comparte la misma confusión de conceptos es el espíritu de muchos de los editoriales que analizaban la política exterior del gobierno de Isabel Perón. Por un lado, la referencia al “abandono” de la doctrina de la “Tercera Posición” y su reemplazo por una política de alineamiento hacia los Estados Unidos; por otro, la idea de vacío o ausencia de política exterior. Dos ideas distintas, pero que convivieron en las páginas de los medios de prensa durante el año 1975 y los tres primeros meses de 1976.

Una cosa es decir que un determinado gobierno sufre un proceso de vacío de autoridad en dirección hacia el colapso estatal; tal es el citado caso de la gestión de la viuda de Perón, derrocada por el golpe de marzo de 1976, o más recientemente, la de Fernando de la Rúa, quien debió renunciar por la crisis política, económica y social de diciembre de 2001. Otra muy distinta es negar que *exista toda manifestación de política exterior como fruto de dicho proceso*.

En el primero de los casos, los representantes del aparato estatal sufren un debilitamiento, retroceso o vaciamiento de su “monopolio legal de la violencia”

weberiano, en favor de actores no estatales con capacidad de veto —como las Fuerzas Armadas o los sindicatos en el caso del período isabelino, o los sindicatos y organizaciones piqueteras en el de la gestión de la Alianza y en los meses posteriores a la crisis de 2001—.

En el segundo de los casos, se incurre en la falacia de negar la gestión de los agentes públicos —sea en los niveles estatal, gubernamental provincial y municipal—, quienes firman acuerdos políticos, económicos y culturales con sus pares de otros países.

Siempre que se registren interacciones entre actores políticos locales (a nivel estatal o sub-estatal, sea provincial o municipal) y sus contrapartes externos habrá política pública, interna y exterior.

Si bien entre la Revolución de Mayo de 1810 y 1852 no hubo Estado nacional argentino —y en consecuencia no podemos hablar de una política exterior argentina—, sí hubo una *proliferación de políticas exteriores: las de los diversos mini-Estados provinciales que reemplazaron el vacío de poder dejado por la fragmentación del orden colonial*. Asimismo, entre 1852 y 1862, hubo *dos políticas exteriores: las del Estado de Buenos Aires y las de la Confederación Argentina con sede en la ciudad de Paraná*.

Finalmente, a partir de 1862 surge el Estado argentino, que se consolida en la década de 1880, y por ende hay una política exterior concebida y ejecutada por los representantes de dicho aparato estatal. Estos últimos debieron —y deben— librar continuos *rounds* de lucha contra los actores sub-estatales y no estatales —institucionalizados o no—, que a veces condicionan al gobierno de turno y muchas veces lo cuestionan, procurando imponer una agenda alternativa de políticas internas y externas.

En los períodos de tránsito hacia el colapso estatal (1973-1976, 1999-2001) y de colapso y post-colapso, como el posterior a la crisis de diciembre de 2001, los agentes que cuestionan el monopolio legal de la violencia del Estado cobran mayor grado de vigor y debilitan el margen de maniobra de los representantes gubernamentales. En este sentido, la crisis entre la Argentina y Uruguay en torno a las papeleras es un interesante ejemplo de cómo grupos no estatales como los ambientalistas condicionan los movimientos de política exterior de los representantes del gobierno argentino. Pero decir esto no es lo mismo que afirmar la inexistencia de una política exterior hacia el país vecino, en ésta u otras cuestiones.

* **Francisco Corigliano** es Profesor en la FLACSO y las Universidades de Buenos Aires, Di Tella y San Andrés.



El Sistema Jurídico Interamericano

Mauricio Alice*

Hablar del “Sistema Jurídico Interamericano” (SJI) puede resultar para algunos algo difícil de descifrar. Por un lado, estamos acostumbrados a hablar de un derecho internacional general y no a reconocer ramas o divisiones del mismo por regiones del planeta. Por otro lado, el SJI es algo con lo que la mayor parte de nosotros no estamos familiarizados, pese a que el mismo ha tenido un extenso desarrollo desde los tiempos que siguieron a la independencia de las colonias en este continente hasta nuestros días.

Revisar esos antecedentes es, sin duda, una pieza clave para entender la realidad del sistema y para apreciar el grado de desarrollo que las relaciones hemisféricas alcanzaron con el curso del tiempo.

Fruto de mi interés por el Sistema Interamericano surgió mi primer libro(i), con cuya publicación me honró el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Antes y después de él existieron diversos artículos sobre cuestiones relevantes de la agenda hemisférica.(ii) “El Sistema Jurídico Interamericano”(iii) es mi segundo libro, también publicado por el ISEN, y es el resultado de un proyecto dirigido a sintetizar y difundir el considerable acervo jurídico que alberga el pasado y presente del Sistema Interamericano.

El “Sistema Jurídico Interamericano”

Por “sistema jurídico interamericano” se entiende el conjunto de normas (convencionales y consuetudinarias) e instituciones y principios generales de derecho internacional (público y privado) que rigen y

estructuran las relaciones de los Estados entre sí y con los demás sujetos del derecho, en el continente, desarrolladas desde la emancipación hasta nuestros días.

Es posible situar temporalmente el origen del Sistema Interamericano en la realización de la Primera Conferencia Internacional Americana, en 1890, en que se estableció la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas.

Para Gordon Connell-Smith, el Sistema Interamericano comprende ciertos tratados y acuerdos entre los países americanos; numerosas instituciones interamericanas creadas con el fin de promover objetivos comunes y el acatamiento de principios acordados; y una forma de diplomacia multilateral, a través de la cual los Estados americanos conducen sus relaciones internacionales.(iv)

El Sistema Interamericano, conviene tener presente, precede al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y es mucho más abarcativo, o al decir de Canyos (1958), “es un término de alcances más generosos y amplios”.

Algunos autores aluden a un proceso de formación de regímenes de cooperación por el que atravesó la historia institucional de este hemisferio. Así, Corrales y Feinberg dicen que el primer régimen completo de cooperación tomó 200 años en formarse y su momento llegó en 1890, con la creación de la Conferencia Panamericana, y se extendió hasta 1906, luego de lo cual se sucedieron períodos con altos y bajos: 1906-1928; 1933-1954; y 1980 hasta nuestros días.(v)

Evolución del SJI

Dentro del Sistema Interamericano, el desarrollo de normas no fue un producto espontáneo sino que se perfeccionó al influjo del devenir histórico en el continente y fue vulnerable a los acontecimientos y circunstancias que plasmaron las relaciones interamericanas.

Desde comienzos del siglo XX se suscitó la polémica entre quienes afirmaban la existencia de un “derecho internacional americano”, sobre la base de un concepto e instituciones propias que lo distinguían del derecho internacional general, y aquellos que le negaban tal entidad. Según afirma Julio Barberis, la polémica se refería a cuatro temas: el concepto de derecho internacional americano, la posibilidad teórica de su existencia, su existencia real en un momento determinado de la historia, y la relación entre el derecho internacional americano y el derecho internacional universal.(vi)

Sin perjuicio de reconocer la validez de quienes sustentan la existencia de un derecho internacional universal, que por su propia naturaleza resulta omnicompreensivo, la práctica que parece haberse consolidado hasta el presente nos habla de un “Sistema Jurídico Interamericano” que sin separarse de aquel le reconoce un ámbito de validez propio de esta región.

La relación continental se ha manifestado desde los inicios de los movimientos independentistas y ha tenido una historia paralela a la de la vida republicana. No estuvo ausente en esta dinámica la necesidad de mancomunarse intereses y actitudes frente a la agresiva política



de las grandes potencias europeas, que fue una amenaza constante en los primeros años de la vida independiente de las nuevas naciones. En el proceso evolutivo los autores distinguen claramente tres periodos en la vida internacional de la región: el Hispanoamericanismo (1826-1890), el Panamericanismo (1890-1948) y el Interamericanismo (desde 1948 hasta el presente).

Relevancia y proyección

El Sistema Interamericano ha visto nacer instituciones e instrumentos que han tenido una singular proyección a lo largo del tiempo. Testigo de ello es el sostenido proceso de codificación sobre los más diversos tópicos que justifica plenamente la existencia de la OEA. (vii) Entre otros temas, cabe recordar las disposiciones relativas a la asistencia recíproca que los Estados contratantes habrían de prestarse en materia de defensa y seguridad; el principio del *uti possidetis* de particular relevancia en la solución de controversias relativas a derechos territoriales y determinación de límites; la seguridad colectiva; la solución pacífica de controversias; las relaciones diplomáticas y consulares; los principios de igualdad, soberanía, independencia y su corolario: el principio de no intervención; el tratamiento a las personas y bienes extranjeros que se expresan en las Doctrinas Drago y Calvo; el Derecho de Asilo; los desarrollos del Derecho Internacional del Mar y sus recursos; y las Doctrinas en materia de Reconocimiento de Gobiernos; para concluir con la más reciente temática: corrupción, terrorismo y tráfico de armas.

La convivencia hemisférica de dos tradiciones jurídicas diferenciadas no obstaculizó sino que, más bien, incentivó el

impulso y proceso creador de normas, acuerdos e instituciones que hoy conforman el rico acervo jurídico del continente americano.

El Sistema Interamericano reprodujo las particularidades de este continente y, aunque muchas veces abrevó de la fuente global, avanzó con la fuerza de la cohesión y la voluntad de satisfacer las necesidades del conjunto.

La agenda hemisférica cobra vida y se desarrolla a través de la OEA, y está hoy más determinada que nunca por la comunión de objetivos y necesidades de sus Estados miembros.

Con la aspiración de estar al servicio de todos, la OEA, y —a través de ella— el Sistema Interamericano, materializan sus objetivos y su proyección sobre la base de la voluntad real y de los intereses de los actores del sistema; pues, en definitiva, y como lo dijo hace tiempo el ex Secretario General de la OEA, Alberto Lleras Camargo, “la OEA, como todos los organismos internacionales, es lo que sus Estados miembros quieren que sea”.

Notas

- i) Mauricio Alice, *La Evaluación de la Eficacia de la OEA en Crisis Democráticas en el Continente. Las Posiciones Argentinas*, Serie Libros del ISEN (Buenos Aires: Nuevo Hacer, 2002).
- ii) Ver Mauricio Alice, “El Desarrollo Sostenible y la Organización de los Estados Americanos”, en *La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional*, Asociación Argentina de Derecho Internacional (Córdoba: Ediciones del Copista, 1997); “El Combate a la Corrupción en el Sistema Interamericano”, en *Jornadas de Derecho Internacional* (Córdoba, República Argentina, 11-14 diciembre 2000, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba) (Washington D.C.: Secretaría General OEA, 2001); “La Corrupción

en el Sistema Internacional Contemporáneo”, en *Res Diplomática*, Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Año VI, N° 8) (Buenos Aires: ISEN, Cancillería Argentina, julio 2005); “La Democracia como un Derecho en el Sistema Interamericano”, en *Jornadas de Derecho Internacional* (Santiago de Chile, 29 noviembre-2 diciembre 2004, Sociedad Chilena de Derecho Internacional) (Washington, DC: Secretaría General OEA, 2006); “La Democracia en el Sistema Interamericano”, en XXXII Curso de Derecho Internacional “La Contribución de las Organizaciones al Derecho Internacional Actual” (Río de Janeiro, 1-26 agosto 2005 (Washington DC: Comité Jurídico Interamericano, Secretaría General OEA, 2006).

iii) Mauricio Alice, *El Sistema Jurídico Interamericano*, Serie Libros del ISEN (Buenos Aires: Ugerman Editor, 2006).

iv) Gordon Connell-Smith, *El Sistema Interamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), p. 13.

v) Javier Corrales y Richard E. Feinberg, “Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions”, en *International Studies Quarterly*, 43, 1-36 (International Studies Association: 1999).

vi) Julio A. Barberis, “Las Normas Propias del Derecho Internacional Latinoamericano”, en XXV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano, Vol. 18 (Washington DC: Secretaría General OEA, 1998).

vii) *El Derecho en un Nuevo Orden Interamericano*, Documento de Trabajo de la Secretaría General de la OEA (Washington, DC: OEA, 1996) p. 3.

* **Mauricio Alice** es autor del libro “El Sistema Jurídico Interamericano”, Diplomático de carrera, Profesor de Teoría y Práctica de la Negociación Internacional en la Universidad Torcuato Di Tella, tiene una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown y es Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba.



El Hospital Militar Reubicable de la Fuerza Aérea Argentina

Carlos Mazzocchi*

El Hospital Militar Reubicable (HMR) de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), ha sido concebido para operar en zonas de conflicto bajo mandato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para brindar asistencia sanitaria a la población civil en zonas de emergencia que hayan sido castigadas por inundaciones, temporales o catástrofes, como así también para cooperar en campañas masivas de salud ordenadas por nuestro gobierno nacional.

El HMR está conformado por un complejo médico asistencial compuesto por módulos desplegables, que permiten su puesta en funcionamiento, empleando 60 horas de trabajo en condiciones logísticas normales.

Los módulos construidos en aluminio son de tipo container, de medidas standards internacionales, y poseen un revestimiento aislante que los protege de cualquier inclemencia climática, pudiendo ser trasladados a distintos lugares asignados por medios de transporte aéreo, marítimo o terrestre.

El mismo está preparado para trabajar en forma autónoma, ya que dispone de fuentes energéticas y plantas potabilizadoras de agua que lo hacen autosuficiente.

La dotación del personal está formada por profesionales de la salud y técnicos logísticos, que también están capacitados para el despliegue, ensamblaje y repliegue del material al terminar la misión.

Estas capacidades categorizan al HMR como un hospital de Nivel II exigido por la ONU para asistir todo tipo de dolencias, excepto las relativas a cardiocirugía y neurocirugía.

Este hospital tiene una extensa trayectoria de ayuda humanitaria,

siendo desplegado por numerosos lugares de nuestro país desde el año 1981, y ocurrido el primer despliegue en la provincia de San Luis.

Asimismo, el HMR ha participado en numerosas misiones en el exterior desde principios de los años noventa; habiendo sido desplegado en colaboración con la ONU en la República de Mozambique en el año 1993, y posteriormente en el año 2000 en la provincia yugoslava de Kosovo, para brindar asistencia sanitaria a tropas de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y a la población civil.

Actualmente esta unidad sanitaria se encuentra instalada en Puerto Príncipe desde el 31 de julio de 2004, formando parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en la cual presta atención sanitaria a todos los integrantes de dicha misión, como así también ayuda humanitaria a la población civil.

Para cumplir con la tarea exclusivamente asistencial, el HMR cuenta con diez médicos, dos bioquímicos, dos odontólogos, un técnico en rayos-X y veinte enfermeros.

Las principales patologías que se observan en la misión son enfermedades infecciosas, tales como paludismo, neumonía, dengue y gastroenterocolitis, y patologías clínicas como cólicos renales, diabetes tipo II, e hipertensión arterial.

También se han tratado exitosamente heridas de los más diversos grados de gravedad, producidas por armas blancas o de fuego, y traumatismos como esguinces, contusiones, desgarros y fracturas, producidos por diferentes tipos de accidentes.

En cuanto al servicio de odontología, se efectúan numerosas prestaciones en forma diaria —operatorias, periodoncias, cirugías, endodoncias, controles y radiografías— y también se han presentado casos de alta complejidad —tales como fracturas maxilares y mandibulares— en que se ha logrado una recuperación total de los pacientes.

En algunas ocasiones se presentan casos en que la asistencia médica, o requisitos de tratamiento superan las capacidades propias del HMR. Ante tales eventualidades, se dispone de aeronaves pertenecientes a la ONU para traslados hacia la República Dominicana, cuyo país está dotado con un hospital Nivel III dentro del ámbito de la Misión.

Para realizar tales acciones, el hospital cuenta con equipos especializados en evacuación aeromédica, constituido cada equipo por un médico y dos enfermeros, más el material adecuado a tal fin.

Como ejemplo de los mencionados traslados, se pueden citar las evacuaciones de pacientes afectados de micosis profundas, malaria complicada, dengue, tumores, hemotórax y heridas graves producidas con armas de fuego.

Debe destacarse que a consecuencia del Huracán Jeanne, que arrasó con la localidad de Gonaives —situada a 120 km al nordeste de Puerto Príncipe—, en el mes de septiembre de 2004 el personal médico del HMR tuvo una destacada actuación en la asistencia diaria a la población civil, trasladándose en los helicópteros destacados en Puerto Príncipe y proveyendo de grandes cantidades de medicamentos a la población golpeada por la terrible desgracia.

El paso del huracán había dejado



un saldo de más de un millar de heridos, otros tantos desaparecidos y 200.000 personas sin hogar. Ante tales circunstancias, el gobierno argentino envió dos aviones C-130 Hércules de la FAA, con nueve toneladas de cargamento que incluía alimentos no perecederos, ropa, insumos médicos y pastillas potabilizadoras de agua.

En esta ocasión se brindaron 2.500 atenciones médicas en el terreno, se efectuaron intervenciones quirúrgicas menores, amputaciones de miembros, operaciones cesáreas y partos, dando vida en el contexto de esta luctuosa y devastadora situación.

Más allá de los servicios sanitarios efectuados, y con la finalidad de intercambiar experiencias profesionales y vivencias en el ámbito de la Misión, los profesionales de la salud organizan Jornadas sobre Medicina en Operaciones de Paz, donde se tratan temas como evacuación aeromédica, SIDA, Stress, malaria, odontología y experiencias quirúrgicas.

En lo relativo a ayuda humanitaria, también se debe resaltar la atención asistencial brindada a los orfanatos de la ciudad de Puerto Príncipe, siendo beneficiarias instituciones tales como Niño de Dios, Nuestra Señora de Fátima, y Fundación Rosemaría de Diegue.

Como testimonio de la operatividad y eficiencia del personal médico del HMR, vale transcribir a continuación la asistencia realizada a tres soldados del contingente brasileño, quienes sufrieron un ataque por parte de fuerzas locales el día 17 de julio del 2006.

Según el relato realizado por el Vicecomodoro Daghero, entonces Director Logístico del HMR y actual Comandante de la Unidad en Haití, "...el propio jefe de la Compañía Conjunta del Ejército y la Infantería de Marina de Brasil, se comunicó con el Director Logístico del HMR informándole la situación táctica del ataque y la suerte de tres soldados gravemente heridos. La respuesta brindada al jefe de

compañía brasileño empeñado en combate, fue contundente:.... el hospital está listo para recibir a los heridos."

Luego de esta comunicación se tocó la alarma general y todo el personal estuvo en sus lugares de trabajo de acuerdo a su rol de combate en tan sólo un minuto treinta segundos. Esto se había practicado en reiteradas oportunidades, pero esta vez no era un ejercicio.

El personal de seguridad cortaba la avenida frente al hospital, haciendo de esta forma más rápido el acceso a la zona del HMR y los encargados de generadores estaban listos para poner en marcha el generador número dos, que asegura el éxito de las intervenciones quirúrgicas en caso de quedar alguno fuera de servicio.

Unos 20 minutos después, los hombres de seguridad escucharon a los Urutu acercarse y los heridos entraron a bordo de los vehículos blindados, acostados en sus pisos mezclados con vainas servidas de 7,62 mm de los FAL y MAG.

Luego del Triage correspondiente en el *shock room*, se decidió intervenir al más grave, quien tenía una herida de 7,62 mm en el costado derecho a pesar de tener chaleco antibalas, habiendo ingresado el proyectil justo en el lugar del sistema abrojo. Previo pasaje por rayos-X y los exámenes de laboratorio el paciente ingresó al quirófano. La intervención quirúrgica duró cuatro horas y media. Por la gravedad de las heridas, al soldado se le extirpó el bazo, gran parte del intestino grueso y un riñón, quedando muy comprometido uno de los pulmones y con una colostomía doble.

Mientras tanto, en el *shock room* estaba siendo estabilizado otro de los soldados, infante de marina, al cual se le succionaba la sangre debido a la gran hemorragia que presentaba. El mismo también tenía una herida de 7,62 mm, provocada por un proyectil de AK-47 que había ingresado en el costado derecho de la boca y había

quedado incrustado en el mentón.

Por su parte, al tercer soldado se le brindaba la asistencia de traumatología, ya que el disparo le perforó el brazo a 10 cm. por arriba de la muñeca.

El proyectil 7,62 mm del AK 47 había hecho estragos en el cuerpo del joven carioca que se debatía entre la vida y la muerte, para cuya operación se utilizaron como insumo cinco bolsas de sangre. Finalmente, los cirujanos lograron estabilizarlo, haciendo factible su evacuación médica a un hospital de alta complejidad en Santo Domingo (nivel III).

Ante estas circunstancias, y lograda ya la estabilización del infante de marina herido en la boca, se aprovecharían las facilidades del Medevac en un avión Dash 8 de la ONU.

Una sensación de satisfacción del deber cumplido reinaba en el hospital. Dos soldados a los que se daba ya por muertos, estaban camino a una clínica de Nivel III para su recuperación.

La misión del hospital militar argentino había sido puesta a prueba, y con orgullo de todos, los soldados estaban con vida.

Posteriormente, la tarea llevada a cabo por el hospital reubicable fue reconocida por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en su visita a MINUSTAH. Los soldados aún convalecientes, pero en estado ambulatorio, fueron presentados al señor Secretario General, como prueba del profesionalismo del HMR.

De esta manera el personal de la FAA viene cumpliendo la misión asignada y cada seis meses se renueva el personal que integra la dotación del HMR, desarrollando sus actividades con el mismo compromiso y espíritu de sacrificio que sus antecesores.

* **Carlos A Mazzocchi** es Comodoro de la FAA, se desempeñó como primer Director del HMR en Haití, y actualmente presta servicios en la Dirección General de Sanidad de la Fuerza como Jefe del HMR.



Bolivia: posibles escenarios

Guillermo E. Gini*

Desde hace varios años que observo la evolución interna de Bolivia con particular preocupación. Las permanentes crisis que viene atravesando nuestro querido vecino norteño no parecen algo pasajero, sino más bien un estado crónico. Como si se tratara de una enfermedad, nos gustaría poder determinar si la cuestión va a mejorar, empeorar o simplemente permanecerá relativamente igual.

Una pista para resolver el problema me llegó a través de una publicación digital de ese país. Gustavo Portocarrero Valda hacía una muy interesante comparación entre el proceso boliviano en los últimos años y los primeros pasos de la Revolución Francesa. En su análisis, los bolivianos se encontrarían en el período en que el Estado “Llano” está a punto de forzar la situación y reunirse con los miembros más reformistas de los otros dos Estados para fundar la Asamblea Nacional. Su conclusión es que “*si la minoría de 1789 hubiera sido inteligente habría evitado la Revolución Francesa. La minoría de Bolivia [...] está siguiendo el mismo camino de insensatez*”.(i)

Si la analogía planteada es adecuada, entonces pronto se resolverá el dilema que Evo Morales viene posponiendo desde la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Este dilema consiste en que si el Movimiento al Socialismo (MAS) respeta la legalidad tal como estaba planteada hasta hace poco, difícilmente pueda imponer una agenda profundamente revolucionaria. La otra opción es la revolución sin legalidad. Sin embargo, algo ha cambiado recientemente. Se abrió una

ventana por la que la Revolución podría colarse legalmente cuando a mediados de febrero se reformó el artículo 70 del reglamento de debates de la Asamblea, adoptando la aprobación de cada artículo de la Constitución con los dos tercios, tal como deseaba la oposición, pero con la sujeción a una consulta popular para los artículos sobre los que no haya acuerdo.

El consenso alcanzado implica que el MAS apuesta a que su caudal de apoyo podrá forzar todas aquellas propuestas que la oposición boicotee. La oposición apuesta a que el desgaste del gobierno terminará por desacreditar las reformas del MAS. De todos modos, esto se resolverá el 2 de julio, fecha en la que debe realizarse el referéndum.

Hasta ahora, el argumento de la oposición para frenar los avances del MAS ha sido siempre el respeto de la legalidad. ¿Qué sucederá entonces si por este vericuetto del referéndum se vuelan la nacionalización de la tierra, la reforma agraria, las autonomías originarias y la justicia comunitaria? ¿La oposición aceptará mansamente la pérdida de la mayoría de sus privilegios? Si fuera así, la analogía con la Revolución Francesa quedaría trunca. Pero si la analogía es válida, entonces se acerca el momento de la guerra civil y el terror.

En la evaluación de las probabilidades no hay que perder de vista que las causas de la confrontación no se reducen a la propiedad de los bienes. Este posible conflicto se cuece en un marco de una terrible desigualdad y de prejuicios raciales afincados. La pasión del odio es un

catalizador muy poderoso, que se encuentra a flor de piel, tal como fue evidente en los choques que se produjeron en enero pasado en Cochabamba. Entre muchos “kollas” y “cambas”, como se llaman despreciativamente los unos a los otros, existe un odio firmemente arraigado.

La cuestión es qué podría suceder si la oposición, nucleada en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Pando y El Beni, decidiera resistir y se produjera una confrontación civil. En ese sentido, hace dos años, en el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE) describimos brevemente cuatro posibles finales de la confrontación que —en mi opinión personal— mantienen su viabilidad:

I. Victoria de un contendiente: en este caso uno de los dos bandos se impone sobre el otro y reconstruye Bolivia como un solo Estado. En caso de un triunfo de los “kollas”, probablemente el país se transformaría en una dictadura socialista alineada con Venezuela y Cuba. En caso de un triunfo de los “cambas”, seguramente el país se transformaría en una dictadura con una economía capitalista.

II. “Balcanización”: ante la incapacidad de los dos bandos de vencer al contrario, Bolivia termina dividida en dos nuevos Estados más pequeños, que tienden a reflejar la composición étnica y cultural de las regiones. Al oeste, se conforma un Estado “kolla”, ocupando los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y porciones de Chuquisaca y Tarija. Al oriente se conforma un segundo Estado, compuesto por los departamentos



de Pando, Beni, Santa Cruz y porciones de Tarija y Chuquisaca. La frontera entre estos Estados tendería a establecerse aproximadamente —de norte a sur— siguiendo el actual límite entre La Paz y Pando (río Madre de Dios hasta Asunción y de allí línea recta hasta el río Beni), el río Beni, Cordillera Oriental y Cordillera Central. Seguramente las mayores dificultades se plantearían en Tarija, debido a la elevada concentración de hidrocarburos.

III. “Polonización”: la sección oriental percibe que para asegurar sus objetivos le resulta conveniente incorporarse a uno o más de los países vecinos. El conflicto culmina con el pedido de incorporación y la consiguiente absorción, permaneciendo una “Bolivia” independiente mucho más pequeña. El resultado final probablemente sería que Pando, Beni, Santa Cruz y tal vez Chuquisaca se incorporasen a Brasil a causa de los lazos económicos y geográficos que los unen, y que Tarija y tal vez Chuquisaca se incorporasen a la República Argentina, a causa de los lazos geográficos, económicos, culturales e históricos presentes. También existe la posibilidad de que todo ese territorio se incorpore a Brasil. Tanto Brasil como la

Argentina tienen un fuerte interés en los hidrocarburos bolivianos. Por otra parte, permanecerían independientes Potosí, Oruro, Cochabamba y la Paz, formando un Estado Kolla en el corazón de los Andes.

IV. *Intervención internacional*: ante la crisis la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA) reaccionan y se produce una intervención con un contingente internacional con el objeto de imponer la paz. La tarea principal de la fuerza internacional sería impedir el choque de las fuerzas en conflicto. Sería probable que la ONU se planteara el objetivo de reconstruir el Estado Boliviano, lo que a esa altura de los acontecimientos sería un objetivo poco realista, y el conflicto se reanudaría a poco de retirarse las tropas. Más realista sería que la intervención internacional se propusiera mediar para lograr la separación por la vía pacífica. De producirse una intervención internacional, en el largo plazo lo más probable sería que Bolivia terminase “balcanizada” o “polonizada” de todos modos.

En los últimos meses he leído en diferentes ocasiones sobre una posibilidad alternativa. Algunos autores plantean que la guerra ya está en marcha, pero que

mantendrá las características de un conflicto de baja intensidad, por lo que está destinado a perdurar muchos años sin un final definitivo. Otra versión es que Bolivia podría convertirse en el campo de batalla de un choque entre Venezuela y los Estados Unidos.

Por todo lo analizado, una cuestión de interés particular es qué consecuencias podría tener el estallido de un conflicto abierto en Bolivia para nuestro país. Entre las posibles consecuencias, las tres más graves serían: un fuerte flujo de refugiados; una vulnerabilidad relevante para nuestra matriz energética; y un fuerte aumento del tráfico de cocaína y del tráfico ilícito de migrantes. Todas disparadoras de posibles escenarios que justifican el monitoreo de la situación boliviana desde nuestra República.

Notas

(i) “Semejanza del proceso con la Revolución Francesa” en RedBolivia.com del 5 de marzo de 2007. Accesible en: <http://www.redbolivia.com/noticias/Columnistas/Opinion/43804.html>.

* **Guillermo E. Gini** es Profesor en Historia, Magíster en Políticas Públicas, y está a cargo del Área Terrorismo y Nuevas Amenazas del CIEE.



Boletín del ISIAE

Las ediciones publicadas pueden consultarse en su totalidad en el sitio web del CARI.

<http://www.cari1.org.ar/publicaciones.html>