



año 8
número 36
octubre 2005

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

América Latina como una Sociedad Internacional

Arie M. Kacowicz*

• América Latina como una Sociedad Internacional

Arie M. Kacowicz

• Un dilema que perdura ¿Balance o "Plegamiento"?

Fabián Bosoer

• Paraguay y la Estrategia Americana para el Cono Sur

Pablo Carlos Martínez

• Plan Espacial Nacional

Genaro Sciola

• Seguridad y Desarrollo

Ignacio Romano

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

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

En este artículo, adopto el concepto de sociedad internacional de Hedley Bull (1977) en términos de intereses, valores, normas e instituciones comunes para evaluar la afirmación de que América Latina puede ser analizada como una sociedad internacional regional. Desde su independencia en los inicios del siglo XIX los países de América Latina han formado gradualmente un sistema de derecho internacional e instituciones regionales sofisticado y altamente desarrollado. Este sistema ha incluido una serie de normas regionales que han regulado su comportamiento internacional y doméstico.

La realidad de una sociedad internacional regional se confunde en el contexto latinoamericano por el contraste evidente entre los niveles de la retórica y la práctica, y entre los terrenos internacional y nacional. Ninguna otra región del mundo tiene tantos documentos, tratados, cartas, convenciones y resoluciones bilaterales y multilaterales imponiendo obligaciones para la solución pacífica de controversias. A la inversa, en términos prácticos, las naciones latinoamericanas han estado más inclinadas a adoptar formas políticas de resolución, usualmente a través de negociaciones y procedimientos diplomá-

ticos. Además, incluso si se hubieran convenido alguno de los procedimientos jurídicos (como el arbitraje obligatorio), por lo general sólo algunos Estados los han cumplido o sino han sido desplazados por negociaciones diplomáticas (Puig 1983, 11). Esta separación entre los principios organizacionales formales y legales y los trabajos informales y pragmáticos de sus instituciones está relacionada con la configuración de la identidad colectiva de la región, que puede ser reconstruida desde la época colonial.

Para el campo doméstico, con sus recurrentes ciclos de democratización y autoritarismo hasta la década de los ochenta, la evaluación práctica del impacto de las normas internacionales ha sido una tarea muy complicada. Por el contrario, con el mantenimiento de la paz regional en Sudamérica desde 1883, la escena internacional parece indicar una mayor receptividad a las normas e instituciones de la sociedad internacional (ver Holsti 1996, 150-82; Kacowicz 1998, 67-124; y Kacowicz 2005, 43-70). El dominio de la sociedad regional de Latinoamérica se superpone con la gran visión de las Américas, o el "Hemisferio Occidental", como un todo. Este gran diseño de un Nuevo Mundo como un

continente cultural y políticamente distinto de Europa ha penetrado en la retórica diplomática, y hasta en la política exterior, de los Estados latinoamericanos. Desde la Doctrina Monroe de 1823, pasando por el Tratado de la Unión Perpetua apadrinado por Bolívar y firmado en el Congreso de Panamá de 1826, hasta las instituciones contemporáneas Interamericanas y la más reciente Unión Sudamericana, ha habido un tema recurrente de excepcionalismo, en lo que respecta a las Américas como un lugar especial gobernado por el derecho internacional en contradicción a las políticas de poder de Europa.

En América Latina en particular ha habido una fuerte tradición de apoyo al derecho internacional, en parte como un vehículo para prevenir la guerra y oponerse a la potencial intervención de fuertes potencias extrarregionales, ante todo Estados Unidos. En este aspecto, los principales principios con que los latinoamericanos han contribuido con el derecho internacional americano más general son la no transferencia de territorios; *uti possidetis*; no intervención; no reconocimiento de conquistas territoriales; el uso de la moralidad en las relaciones internacionales; solidaridad; e igualdad de Estados y respeto por su soberanía.



Sociedad internacional y sus principales elementos en América Latina

La idea de una "sociedad internacional" o "sociedad de Estados" está directamente relacionada con la tradición Grociana de política internacional, tallando un piso intermedio entre la concepción realista de un mero sistema de Estados y la visión universalista/idealista (Kantiana) de una potencial comunidad de la humanidad.

Básicamente, en cualquier sociedad internacional existen tres elementos principales: intereses y valores comunes, normas y reglas comunes, e instituciones comunes.

Se pueden identificar en la región de América Latina los objetivos generales de cualquier sociedad internacional, como se menciona a continuación: los Estados están interesados en preservar su sistema regional de Estados independientes; respeto por su soberanía e independencia, manteniendo la paz regional, limitando la violencia al recurrir a mecanismos de resolución pacífica y manteniendo sus relaciones diplomáticas dentro de un sistema de derecho internacional.

Paradójicamente, estos objetivos comunes han permitido a los países latinoamericanos alcanzar un alto nivel de civilidad en sus relaciones internacionales, yuxtapuesto a las relaciones políticas incivilizadas (sino brutales) mantenidas dentro de sus propios límites. De este modo, una sociedad internacional latinoamericana pudo coexistir por varias décadas con la falta de relaciones sociales básicas entre los regímenes autoritarios y sus propias sociedades.

En contraste con otras regiones del mundo en desarrollo, los valores sociales, políticos y económicos básicos de América Latina se derivan directamente de su tradición europea; por lo tanto, sus valores son parte de la cultura Cristiana Occidental (o "civilización"). Una arraigada cultura de legalismo caracteriza los sistemas políticos y diplomáticos de la región.

Esta estructura cultural común, junto con el desarrollo de una identi-

dad regional distintiva, ha ayudado a consolidar las bases para un consenso normativo relacionado con la manera en que las relaciones internacionales deben ser conducidas entre las naciones latinoamericanas.

En particular, cinco normas esenciales están profundamente arraigadas en la tradición del derecho internacional latinoamericano e interamericano:

Soberanía e Igualdad de Estados: Este principio fue claramente expuesto en la Doctrina Calvo de 1896 y la Doctrina Drago de 1903. Eventualmente, el principio de no-intervención fue formalmente reconocido e incorporado al sistema interamericano en 1933.

Uti Possidetis e Integridad Territorial ("como se posee, se podría poseer"): El principal propósito de esta doctrina ha sido el de proclamar el derecho de los Estados latinoamericanos de reemplazar a su país madre al ejercer sus derechos territoriales. La doctrina está basada en la premisa de que no ha habido *terra nullius* en el continente americano hacia finales de la época colonial. El principio de *uti possidetis* no impidió la emergencia de disputas limítrofes entre los Estados latinoamericanos, puesto que la demarcación de límites y fronteras de los nuevos Estados estuvo caracterizada por la incertidumbre. Sin embargo, por reconocer la misma norma de derecho internacional, las partes por lo menos resolvieron en la mayoría de los casos sus conflictos limítrofes pacíficamente.

Solución Pacífica de Controversias, "Convivencia" y "Concertación": Estas tres normas interrelacionadas llevan a cabo un patrón de cooperación regional que ha resultado en mediación, arbitraje, y soluciones diplomáticas más que en guerra. Muchas veces la solución pacífica era arreglada a través de congresos internacionales y diplomacia multilateral; más frecuentemente, se llevó a cabo a través de soluciones bilaterales con recursos no-obligatorios, *ad hoc* para el manejo y resolución de conflictos inter-

nacionales (ver Meyer 1997, 160; Puig 1983).

Control de Armas, Seguridad Colectiva y Construcción de Medidas de Confianza Mutua, Legalismo Político, Democracia y Derechos Humanos: Comparado con otras áreas del mundo en desarrollo, como el Medio Oriente, el Sudeste Asiático, o partes de África, el militarismo en América Latina nunca representó un peligro para la paz mundial, o mismo para la paz de la región y la integridad territorial de sus naciones. Exceptuando la virulenta guerra del Chaco de 1932-1935, no hubieron mayores conflictos internacionales que involucraran a los países latinoamericanos durante el siglo XX. Por lo tanto, los Estados latinoamericanos han disfrutado de una tradición respetada (aunque calificada) de moderación en los asuntos militares, al menos a nivel internacional. Las constantes rivalidades como las existentes entre Argentina y Chile, o entre Argentina y Brasil, no escalaron hacia conflictos armados, aunque la militarización y la carrera armamentista han caracterizado estas dos décadas hasta la ola de democratización que barrió a América Latina en la década de los ochenta.

A través de la historia latinoamericana han habido varios llamados para el desarme, y hasta algunos éxitos limitados en alcanzar fronteras o zonas desmilitarizadas. Los gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha una variedad de limitaciones de armas, propuestas, y acuerdos, como la desmilitarización del Estrecho de Magallanes entre Argentina y Chile (1881); los Pactos de Mayo de 1902 llamando por un comprensivo control de armas navales entre Argentina y Chile; el Tratado de Tlatelolco en 1967, que estableció una zona nuclear libre (nuclear-free zone) en América Latina; y la Declaración de Ayacucho de 1974. Por otra parte, la cooperación nuclear argentino-brasilera en los ochenta y en los noventa, incluyendo acuerdos bilaterales y multilaterales en el control de armas nucleares y desarme, llevó a la ratificación

conjunta (junto con Chile) del régimen de Tlatelolco en 1994.

Legalismo Político, Democracia y Derechos Humanos: En suma a las normas de resolución pacífica y control de armas, la fuerte tradición legalista en América Latina ha sido también expresada –en teoría, no siempre en la práctica– en un claro compromiso con el estado de derecho, el liberalismo político, el republicanismo, y la democracia política. Al mismo tiempo, han habido otros aspectos de la cultura política, como el patrimonialismo, que es una herencia de elitismo y autoritarismo, el estatismo orgánico y el corporativismo, que han erosionado siempre cualquier tradición o traducción pluralista viable de esos principios en una práctica coherente y viable. Así, en muchos casos durante su historia política, mucho de la democracia latinoamericana ha consistido principalmente en formalismos y verbalismos, que podríamos llamar legalismo o constitucionalismo, principios e ideales de la democracia política que parecen haber sido más quebrantados que venerados. Y mismo la consistencia con que líderes políticos, elites y opinión pública en general han adherido a estos principios, como el republicanismo y el estado de derecho, representan en sí mismo un importante hecho político y social (Davis 1959, 8).

En la actualidad, el compromiso con las normas democráticas se ha ampliado y extendido. El fin de la Guerra Fría ha favorecido la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos. Desde mediados de los ochenta, el consenso normativo latinoamericano ha sido intensificado en consecuencia por una norma adicional asociada con la paz en un sentido más amplio: el compromiso y la promoción de la democracia política.

Instituciones Comunes

Las cinco principales normas descritas arriba han sido formalizadas en una red intrincada de instituciones formales que han regulado las relaciones de

las naciones latinoamericanas hacia adentro de su sociedad regional. Estas instituciones incluyen a los mismos Estados latinoamericanos; su derecho internacional regional y regulación de las relaciones diplomáticas; foros multilaterales de cooperación, como los Congresos Latinoamericanos del siglo XIX; y los recientes esquemas de integración económica e interdependencia.

Comparada con otras regiones del mundo en desarrollo, América Latina ha evitado principales fuentes de conflictos de identidad, como la etnicidad, los reclamos irredentistas, el tribalismo, y la religión. En América Latina, los Estados-nación débiles —aunque consolidados— han confrontado sus sociedades civiles y su ambiente internacional a través de diferentes tipos de regímenes políticos, autoritarios y democráticos. Mientras que los regímenes políticos estaban en disputa hasta hace dos décadas, el Estado como una institución ha gozado de extensa legitimidad política, como el resultado de un largo período de independencia y de consolidación de los límites internacionales.

Una segunda e importante institución en América Latina ha sido la ley y el estado de derecho en sí mismo, en los dos niveles —nacional e internacional—. En el nivel doméstico, la ley importa en la política de la región, aunque no haya sido siempre efectiva o respetada. En el nivel internacional, el recurso al derecho internacional regional como una institución común de la sociedad internacional ha facilitado las relaciones diplomáticas e internacionales de los Estados latinoamericanos, a su vez entre ellos y *vis-à-vis* las potencias extra-regionales. Los congresos internacionales del siglo XIX, que buscaron disuadir, limitar y resolver los conflictos militares en la región y a través de potencias extra-regionales, son ejemplos de sistemas multilaterales de derecho internacional.

A su vez, el movimiento Pan-Americano también incorporó este consenso normativo desde finales del

siglo XIX en la forma de doce tratados firmados entre 1890 y 1945. Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, las normas asociadas con la paz y la seguridad fueron institucionalizadas en tres grandes instrumentos legales del sistema interamericano: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río) en 1947, la Carta de Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, y el Tratado Americano de Solución Pacífica (el Pacto de Bogotá) en 1948.

En suma a estas instituciones formales dentro de la amplia estructura del sistema interamericano, otros esquemas más recientes de integración económica y política en América Latina pueden considerarse también como importantes. La integración tiene paralelamente componentes políticos y económicos. La integración política, implicando diferentes formas de unión, federación y confederación, fue el efímero intento político de alguno de los avanzados libertadores y hombres de Estado latinoamericanos. Hace unos pocos meses, los doce países de América del Sur se reunieron en Cuzco, Perú, para lanzar una Unión Sudamericana que podría llegar a recrear ese espíritu de integración Bolivariana en un futuro lejano.

La integración económica ha sido otra importante expresión de la sociedad internacional latinoamericana, a través de la institucionalización de la cooperación y la promoción de la interdependencia económica, y hasta política. Además, los sistemas de integración económica han cumplido importantes roles políticos en la afirmación de la sociedad latinoamericana, como en el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) después de la Segunda Guerra Mundial, con una concomitante ideología económica de "desarrollismo" y la adopción de políticas económicas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En años recientes los esquemas de integración económica sub-regionales, como el Grupo Andino, el



Mercado Común de América Central, y especialmente el MERCOSUR, se han convertido en importantes vehículos en la afirmación política de la región y en su consolidación como una sociedad internacional regional.

El ejemplo más reciente, como fue mencionado anteriormente, es la coordinación entre el MERCOSUR, el Grupo Andino, y Chile en el lanzamiento de la nueva Unión Sudamericana.

* Arie M. Kacowicz es Profesor de Doctorado en el Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Hebrea de Jerusalem. Artículo traducido por Florencia Imposti.

Replanteos teóricos en las Relaciones Internacionales Un dilema que perdura: ¿Balance o “Plegamiento”?

*Fabián Bosoer**

Los comportamientos de los Estados nacionales, y las relaciones entre éstos dentro del sistema internacional global, han sido analizados tradicionalmente en términos de políticas de “balance” o políticas de “plegamiento” en la formación de alianzas. Según lo explica el realismo clásico en las relaciones internacionales, las políticas de balance tienden a buscar el equilibrio de fuerzas a través de un reforzamiento defensivo mientras que las políticas de plegamiento tienden a agregar fuerzas o sacar provecho de un acompañamiento a tendencias dominantes o fuerzas emergentes en el contexto externo (i).

¿En qué medida y de qué forma modificaron estos planteos los cambios en el sistema internacional operados a partir del fin de la Guerra Fría y particularmente, las realidades y desafíos emergentes de este siglo XXI: conflictos intra-estatales y transnacionales, unipolarismo inestable y guerras asimétricas? Este artículo plantea que tales opciones permanecen vigentes bajo el nuevo contexto, si bien deben inscribirse en diferentes escalas y tableros simultáneos de juego, lo cual obliga a más complejas elaboraciones estratégicas.

Según el esquema realista clásico:

a) Los Estados forman alianzas para enfrentar desequilibrios reales o eventuales, provocados por Estados-potencias superiores en capacidad o en condiciones de generar amenazas. Dichas amenazas, asimismo, son el producto de distintas causas: no solamente las capacidades y recursos de poder,

sino también, y fundamentalmente, la percepción de intenciones ofensivas que se forman unos actores de los otros.

b) La ideología es una causa no determinante y secundaria en la formación de alianzas (puede tomarse como variable interviniente o condicionante pero difícilmente como variable independiente y menos aún determinante). Por otra parte, los movimientos y/o alineamientos ideológicos frente a la autoridad central o la/s potencia/s dominante/s-amenazante/s tienden a reforzar las razones de conflicto antes que las opciones de cooperación.

c) Los instrumentos de “incentivo” o “gratificación” y “penetración política” o influencia sobre las ideas y decisiones de los líderes políticos son en sí mismos débiles determinantes de alineamiento. Hacen a las alianzas más efectivas pero raramente las crean si no existen intereses comunes establecidos previamente. Esto supone que las apelaciones a la generación de confianza son importantes una vez definidos los objetivos e intereses comunes en una relación asociativa entre Estados.

La Guerra Fría puede ser entendida según este modelo como una estructura de poder mundial establecida por los Estados Unidos y la Unión Soviética, con el concurso de los países europeo-occidentales, y sustentada en un orden bipolar que articuló jerárquicamente:

1) Balance de poder global entre las dos superpotencias basado en el equilibrio de terror, que garantizó la paz mundial a partir de la hipótesis de la “destrucción mutua asegurada”

(MAD), alejando el peligro de nuevas guerras europeas o entre las dos principales potencias;

2) “Plegamiento” de los actores secundarios o menores, impuesto por la confrontación ideológico-sistémica entre los dos campos, con riesgos de conflictividad creciente (aunque controlada) a medida que se desciende en la escala de relevancia estratégica de los centros hacia las periferias en las respectivas esferas de influencia, o en sus áreas limítrofes difusas, y en el mundo emergente extra-europeo (Corea, Vietnam y Camboya en el sudeste asiático, procesos de descolonización en África, guerras de guerrillas y dictaduras latinoamericanas, guerras “de baja intensidad” en Centroamérica, etc.).

Siguiendo este modelo de análisis, podemos caracterizar a la post-Guerra Fría, en una primera etapa, a partir de una inversión en la lógica del poder mundial, determinada por el fin del orden bipolar. Ello afecta también de manera directa las interacciones regionales y las opciones de inserción externa de los países periféricos al “juego central”.

En primer lugar, la desaparición del equilibrio del terror nuclear y la MAD, la doctrina de la contención y la llamada “guerra civil mundial” entre dos sistemas ideológicos antagónicos, significaría un desplazamiento de la presencia determinante de las políticas de balance de poder en el nivel global por políticas, comportamientos y retóricas de “plegamiento” a la corriente central dominante o hegemónica de ampliación geoeconómica.

nómica y político-universalista de la democracia y el libre mercado. Este "subirse al tren" (*bandwagoning*) estará determinado tanto por la percepción de beneficios mayores cuanto por la aparente "irreversibilidad" de dicho proceso y, por ende, los costos de una actitud prescindente. Una política, en todo caso, más vinculada a la idea de "balance de intereses" que de "balance de amenazas" se corresponderá con el pasaje de los aspectos geoestratégico-militares a los geoeconómicos y comerciales.

En segundo lugar, ello implicaría un desplazamiento de la lógica de balance de poder del nivel global al regional (India-Pakistán, guerras intestinas entre fuerzas étnicas contrapuestas y alianzas local-tribales en países africanos) y la mayor incidencia de las potencias regionales en la determinación de los juegos de alianzas y percepción de amenazas (Israel-Siria-Egipto en Oriente Medio, Serbia-Croacia en Balcanes, Irán-Irak en el Golfo Pérsico, China-Taiwán en el Sudeste Asiático, Sudáfrica en el África negra), tanto en su papel estabilizador como desequilibrante o perturbador.

Respecto del primer punto, en lo que había sido la esfera de influencia de los Estados Unidos la desaparición de la "amenaza soviética" supone el reemplazo de la contención estratégico-ideológica, el emblocamiento y el refuerzo de áreas estratégicas de los Estados aliados a la de la ampliación geoeconómica, la apertura y desregulación y el debilitamiento/achicamiento de las áreas estratégicas estatal-nacionales. Pero en el último lustro, particularmente a partir de la llegada al gobierno de George W. Bush y de los atentados del 11 de septiembre de 2001, este escenario queda superado por la nueva realidad de la guerra global contra el terrorismo, la extensión ilimitada del poder de penetración, incursión y eventual asentamiento físico del poderío estadounidense '*urbi et orbi*' y la mayor inestabilidad en las zonas y regiones más vulnerables y expuestas

a conflictos.

Para América Latina este deshielo implicó la democratización acompañada por el desmantelamiento de los modelos estatal-desarrollistas y, en algunos casos como el de América central, el fin de cruentas guerras civiles y del terrorismo de Estado. Para Europa, escenario central de la partición bipolar de posguerra, provocó un doble movimiento convergente/divergente: en Europa occidental, el acceso al gobierno de partidos poscomunistas, cambios y realineamientos en los sistemas de partidos de las democracias parlamentarias y una aceleración, con nuevos condicionantes, del proceso de reconversión/reforma del "*welfare state*"; en Europa central y oriental, la rápida conversión de los regímenes comunistas en democracias pluralistas con economía de mercado, estimuladas por el proceso de integración comunitaria y ampliación de la Unión Europea (UE), sumado todo ello a los nuevos desafíos de la seguridad europea, *vis-à-vis* el conflicto balcánico y la ampliación/redefinición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Tras la caída del muro de Berlín (1989-1991), la propia dinámica desencadenada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en los países del Este europeo, podría asimilarse con este doble pasaje del balance o equilibrio al plegamiento ("subirse a la corriente", en términos de Kenneth Waltz) en el nivel global central y del plegamiento a la búsqueda de balance en los niveles locales regionales más cercanos. Ejemplos de ello serían, también, la coalición de países nucleados en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Bielorrusia y Ucrania, pivoteando en torno a la Federación Rusa de Yeltsin desplazando al modelo de equilibrio federal de Gorbachov; o los vuelcos de algunos regímenes poscomunistas de Europa oriental hacia reformas radicales de corte liberal-capitalista y la adhesión o pedido de incorporación a la UE y la OTAN.

Respecto del segundo punto, podemos identificar el desplazamiento de la "percepción de amenaza" a los escenarios regional-locales y a "enemigos" no estatales (gobiernos "criminales", milicias terroristas o genocidas, narcotráfico y mafias, catástrofes humanitarias, migraciones masivas o guerras interétnicas). Ello lleva, efectivamente a centrar el interés estratégico en la formación de equilibrios regionales (las llamadas "comunidades de seguridad" son un ejemplo) que neutralicen los factores de peligro o amenaza, y a una visualización de los factores de desestabilización y amenaza menos en las capacidades de poder ofensivo de los grandes Estados como, precisamente, en los conflictos y problemas derivados de la pérdida de dicho poder.

El factor ideológico, finalmente, acompaña este "deslizamiento descendente" de la lógica de balance, de lo global a lo regional/local. La confrontación ideológica bipolar entre dos concepciones del mundo secularizadas (liberal-capitalismo y comunismo) es reemplazada, en un segundo y tercer nivel o escala geoestratégica, por confrontaciones preexistentes o regeneradas entre regionalismos, etno-identidades, localismos territoriales secesionistas, hasta fundamentalismos teológico-políticos y "choques civilizatorios".

Estas rivalidades regionales, entre países o intra-estatales, están incentivadas, en cierto casos, por la posibilidad de "alzarse con el botín" del poder central (tal es el caso de las guerras civiles en varios países del África subsahariana y central: Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Congo, Sudán y Chad); o por la posibilidad de desligarse del poder central y prescindir de los costos redistributivos o identitarios de los pactos de sujeción nacional-estatal (el ejemplo cercano de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia).

Encontramos que el debate entre balance y plegamiento, que tuvo una nutrida saga tras en los primeros años de la post-Guerra Fría, vuelve a actualizarse a partir de las postulaciones esgrimidas y transfor-



madras en doctrina estratégica por los neo-conservadores en su reformulación de la política exterior norteamericana. Mientras los realistas tradicionales invitan a reconstruir un sistema mundial en el que se restablezca un equilibrio de poder como base de la estabilidad, los neo-conservadores "supremacistas" -adscriptos al Proyecto del Nuevo Siglo Americano (PNAC)- apuestan a colocar en el centro del sistema internacional la idea de que el desequilibrio de poder es una realidad irreversible ante la cual sólo cabrían políticas de plegamiento o resistencia al poder estadounidense en la prosecución de objetivos de carácter global (ii).

Pese a ello, vemos cómo se juegan alternativamente estrategias de balance y supremacía en las relaciones de los EE.UU. con China y Rusia, buscando nuevos equilibrios regionales y globales. Por contraparte, similar dinámica muestra la Organización de Cooperación de Shangai (OCSH), a través de la cual China y Rusia crearon una alianza para balancear la influencia de EEUU en Asia Central y el Pacífico (junto con Uzbekistán, Kazajistán,

Kirguistán y Tayikistán), mientras se desarrollan múltiples tableros de juego con situaciones de confluencia o rivalidad según el tema y el momento de que se trate.

En síntesis, lógicas y movimientos de balance y plegamiento siguen caracterizando las acciones y relaciones entre las potencias en el escenario actual, aunque de una manera más combinada, asimétrica, compleja y multidimensional que las conocidas en el pasado. Lo mismo ocurre en el nivel regional y periférico, donde los países generan similares alternativas u opciones o se ven condicionados por ellas: sus gobiernos deben evaluar en cada tramo y ante cada tema de la agenda internacional los resultados de una u otra orientación, de uno u otro comportamiento, sacando bien las cuentas -costos, beneficios y consecuencias- de las decisiones y estrategias adoptadas.

(i) El uso de los términos "balancing" y "bandwagoning" fue difundido por Kenneth Waltz en el clásico *"Theory of International Politics"* (1979; versión en español: *"Teoría de la Política Internacional"*, GEL, 1988). Un rico debate

en torno de estas categorías se desarrolló desde entonces. Ver Stephen Walt. *"Alliance formation and the Balance of World Power"*, *International Security*, Vol.9, 1985. Randall Schweller, *"Bandwagoning for profit. Bringing the Revisionist State Back in"*. *International Security*, Vol.19, 1994. (ii) Ver, sobre el particular, John Lewis Gaddis, *"Bush and the World, Take 2nd. Fixing his grand Strategy"*, en *Foreign Affairs*, Vol.84, N°1, January/February 2005 y *"After Containment, New Republic"*, 25/4/05. Fabián Calle, en *"La ideología que trae Condoleezza Rice"* (Clarín, 10/02/05) explica bien esta diferencia entre neo-conservadores y realistas poniendo énfasis en que mientras los primeros conjugan el interés estratégico-militar con la aspiración al cambio de régimen en países no-democráticos hostiles, los realistas sostienen que tal pretensión "idealista" termina siendo contraproducente. La guerra en Irak es un ejemplo situado en el centro de dicho debate.

* Fabián Bosoer es politólogo, Master en Relaciones Internacionales (FLACSO) y docente de las Universidades de Buenos Aires (UBA) y de Belgrano (UB). Se desempeña como editorialista del diario Clarín.

Paraguay y la Estrategia Americana para el Cono Sur

Pablo Carlos Martínez*

Los viajes de Donald Rumsfeld, Secretario del Departamento de Defensa (DOD) de los Estados Unidos (EE.UU.), no son inocentes y mucho menos intrascendentes en términos diplomáticos. Y su corta visita a Paraguay el 16 de agosto pasado debe ser analizada en el contexto de un cambio en la política americana para el Cono Sur. O dicho en otras palabras, de la estricta aplicación de la Estrategia de Defensa Nacional que el DOD dio a publicidad en marzo de este año.

Si en la región no pueden identificarse Estados "canallas", ni tan siquiera santuarios para el terrorismo internacional, siempre según la terminología de la

administración americana, en cambio la Casa Blanca está preocupada por aquellos "Estados que carecen de la capacidad para gobernar la actividad dentro de sus fronteras".

En ese mismo documento se afirmaba que "algunos enemigos pueden buscar como objetivo aterrorizar a nuestra población y destruir nuestro modo de vida, mientras que otros intentarán 1) limitar nuestra libertad global para actuar, 2) dominar regiones clave, o 3) intentar imponer costos prohibitivos para alcanzar nuestros variados compromisos internacionales". Y para terminar de definir el concepto de seguridad que ambiciona Washington también se ha fijado

como objetivo el "acceso seguro a las regiones clave, a las líneas de comunicación y a los bienes globales".

Ya sea por la inestabilidad institucional de Bolivia, o por los conflictos con la Venezuela de Chávez, o por los disturbios del arco andino o por la escasa sintonía con el actual gobierno argentino o aún por la debilidad que exhibe el gobierno de Lula en Brasil, la Administración Bush vuelca su mirada hacia la región y ha resuelto pasar a la acción. Como era de esperar lo ha hecho con la contundencia propia de esa lógica que se ha impuesto a escala planetaria desde el 11/9.

El escueto comunicado conjunto

del presidente paraguayo Duarte Frutos y del Secretario Rumsfeld, aludió únicamente a la "lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, la falsificación y otros crímenes transnacionales que requieren de una mayor cooperación entre las naciones comprometidas en la defensa de la dignidad humana" (ABC Color de Asunción, Paraguay, 18/08/05). Luego el vicepresidente Luis Castiglioni, quien días antes había viajado especialmente a Washington donde se entrevistó con altas autoridades estadounidenses, informó al diario ABC Color de Asunción que es intención del gobierno paraguayo "hacer una región mucho más segura, mucho más estable, mucho más consolidada democráticamente y ellos han dicho que este gobierno (de Duarte Frutos) podría ser una suerte de ejemplo de estabilidad, de desarrollo y prosperidad de la región, por lo que ellos han tomado la decisión de fortalecer las relaciones. Por primera vez estamos hablando de igual a igual, en condiciones dignas de país a país, estamos hablando de un país que quiere ser no sólo amigo sino socio de diversos emprendimientos de desarrollo económico" (ABC Color de Asunción, Paraguay, 20/08/05).

Lo concreto es que el congreso paraguayo aprobó en trámite fulgurante un acuerdo bilateral mediante el cual se concede inmunidad a los efectivos estadounidenses frente a eventuales acusaciones que se planteen en ese país para ser juzgadas por la Corte Penal Internacional. Paraguay se sumó así a las más de 100 naciones que han firmado ese tipo de acuerdos con los EE.UU.

El plan de ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de ambos países incluye actividades de asistencia y capacitación militar en sucesivas fases que se extienden hasta finales del 2006. Esa iniciativa prevé la llegada a Paraguay de unos 300 militares norteamericanos y su concentración en Mariscal Estigarribia, base militar que está preparada para recibir miles de efectivos y que además cuenta con un

aeropuerto dotado de una pista de 3.800 metros de longitud, apta para el aterrizaje de los aviones más grandes actualmente en operaciones (B 52 y Galaxy). Dichas instalaciones podrían conformar lo que en la "Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de América" se señala como "localizaciones cooperativas de seguridad", algo así como una base con reducida presencia de personal, que pueda funcionar como punto de arribo seguro para tropas y equipos militares de los EE.UU., desde la cual proyectar su fuerza en condiciones de protección asegurada y sustentabilidad logística.

La ubicación de esa base permitiría acceder con prontitud a Bolivia, a la Triple Frontera que con razón o sin ella siempre perturba a los gobiernos estadounidenses o a cualquier otro punto del Cono Sur.

América del Sur ya tiene cuatro bases de los EE.UU., una en Manta (Ecuador), otra en Tres Esquinas (Colombia), y las otras dos en Hato (Antillas Holandesas) y Reina Beatriz (Aruba). Todas ellas adquieren importancia en relación a Colombia, Ecuador y Venezuela. Y si se concretara efectivamente otra en Paraguay también estaría claro que la mancha de aceite de la proyección de poder americano se extiende hacia el Sur.

Quien dice Bolivia dice al mismo tiempo acceso al poder de Evo Morales y conflicto en puerta por la explotación de los recursos gasíferos bolivianos y la referencia a la Triple Frontera también puede interpretarse en clave de abastecimiento de agua potable para un futuro no demasiado lejano en el que el Acuífero Guaraní pase a convertirse en un "bien global". Las necesidades de abastecimiento energético americano tienen privilegiada relación con la situación en Ecuador, Venezuela y Bolivia y la inestabilidad institucional debe leerse a la luz del acceso irrestricto a esos recursos que demanda la Casa Blanca y que tienen inmediato impacto en la política local. Bolivia ha sido el caso más claro, porque la "guerra del gas" eyectó del poder a

Gonzalo Sánchez de Losada y abrió paso a una larga crisis todavía irresuelta. Causa o efecto, la realidad es que la posesión de recursos energéticos ha pasado de ser un don apreciable a herencia maldita que provoca interminables tironeos entre los cuales se escurre la gobernabilidad democrática.

La decisión estadounidense tiene un costado que es tanto o más importante que el relacionado con la defensa y la seguridad. Es la intención de lograr que Paraguay firme un acuerdo de libre comercio con EE.UU., al estilo de los que han firmado muchos países de América Latina. Visto el fracaso Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los nuevos instrumentos parecen ser ahora estos acuerdos bilaterales.

En el caso de Paraguay, junto con el otorgamiento de la inmunidad a las tropas de Estados Unidos y la realización de ejercicios conjuntos inusuales para la historia reciente de ambos países, ha surgido también la propuesta de llegar a un acuerdo de libre comercio en el más breve plazo posible. Eso es lo que expresó públicamente el vicepresidente paraguayo, al mismo tiempo que criticó abiertamente la experiencia del MERCOSUR y propuso firmar un acuerdo similar al que en su momento suscribió Chile.

Aquí el problema tiene otra entidad y dimensión. Está en cuestión el mismo proceso de "integración mercosuriana", porque de acuerdo a lo que dispone el Tratado de Asunción, existe un Arancel Externo Común (AEC) que no puede ser modificado sino por acuerdo de todas las partes contratantes. En el artículo 1 del referido tratado se ha establecido que el Mercado Común implica "el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales". Por eso el MERCOSUR negocia como bloque con la Unión Europea y lo ha hecho en la misma condición con los EE.UU.



en relación a la propuesta del ALCA y si alguno de los países miembros del esquema de integración decidiera acordar preferencias comerciales con relación a naciones ajenas al MERCOSUR de hecho estaría violando una regla básica del acuerdo que es el AEC. Si esto llevaría o no a la ruptura del sistema de integración se verá, pero nunca hasta ahora se había avanzado tanto en la búsqueda de una relación especial con los EE.UU. a costa de los compromisos asumidos.

La definición del AEC ya no es más una decisión soberana de cada uno de los estados. Debe ser adoptada en el marco del consenso exigido por los tratados de integración. Los acuerdos bilaterales se hacen con el paraguas de la autorización del resto de los socios y de lo contrario se está avanzando hacia el abandono de la cooperación e integración acordada. La obligación establecida en el artículo 8, inc. d) del Tratado de Asunción dice que las naciones integrantes del mecanismo de integración "extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración". Y ante una situación como ésta sin duda que Argentina y Brasil aplicarán los términos del tratado, generándose una situación riesgosa para el futuro del esquema acordado.

En la construcción del MERCOSUR debe recordarse que, contemplando el distinto grado de desarrollo de los países miembros, tanto Paraguay como Uruguay recibieron concesiones de los otros dos. Facilidades para instalar industrias concebidas como maquila con partes importadas de extra-zona, uso amplio de la admisión temporaria para reexportar productos finales y el apartamiento del esquema arancelario en no menos de 400 posiciones que eran y todavía hoy son sensibles para los dos países aludidos, son sólo algunas de las concesiones que se hicieron en aras

del proceso de integración.

Si ahora se buscara un camino individual, aceptando reglas bilaterales que contrarían los acuerdos de cooperación, la situación sería muy distinta, y seguramente obligaría a un replanteo del esquema de integración.

Otro problema se presenta en Uruguay, país que ya firmó durante la presidencia de Jorge Battlle un acuerdo bilateral con EE.UU. para la protección de las inversiones, de parecido tenor a los que la Argentina suscribió durante los años noventa y que ahora han provocado una sucesión de juicios arbitrales ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Ahora Tabaré Vázquez ha solicitado al congreso su ratificación, con el fuerte respaldo de su ministro de Economía, Danilo Astori. La oposición en este caso ha venido de la misma coalición de gobierno y especialmente de su ministro de Agricultura, José Mugica, quien lidera una nutrida corriente política del Frente Amplio. Es de imaginar el conflicto político e institucional que esto anuncia. No sólo se abriría una brecha en la alianza que lo llevó al poder, sino que el presidente se arriesga a una confrontación con el parlamento, cuyas derivaciones son fáciles de imaginar: tensión en la relación Ejecutivo-Legislativo, dificultades en la articulación política necesaria para la aprobación de los proyectos que demanda el presidente y, de últimas, erosión institucional.

Las sucesivas iniciativas americanas respecto de América Latina incluyen una mezcla de presiones abiertas, junto con decisiones unilaterales e intentos de diluir cualquier respuestaposible concertada en la región. Quiéralo o no la administración Bush, esas iniciativas remueven aguas muy profundas en cada uno de los países y ponen a prueba la solidez del poder acumulado, pero ya sea que se acepte o se rechace el palo o la zanahoria, el resultado es poco favorable para la consolidación democrática.

Las consecuencias en el plano

estratégico regional, de concretarse exitosamente algunas de las movidas estadounidenses, son bastante obvias. Por lo pronto se alza frente a la Argentina el fantasma de un cierto aislamiento, especialmente cuando la administración de Brasilia está envuelta en una crisis local que le quita energía para ocuparse de la herramienta integradora, todo ello agravado porque pese a todo Brasil sigue apostando a la comunidad latinoamericana, instrumento gaseoso que tiene mucho de retórico y poco de concreto. La integración no goza en este momento de buena salud y ninguno de los países tiene una estrategia clara para fortalecerla.

Avanzar mucho más en solitario con la Venezuela de Chávez tampoco suena sensato, por más que seduzcan los recursos financieros y económicos que el petróleo brinda, a quien se ha convertido en un rival de Washington en la región.

Entonces la jugada del Pentágono en Paraguay no se reduce a posicionarse en el terreno, lo que por sí mismo no es poco, sino que tiene proyecciones mucho más amplias. Apunta a modelar la región con las reglas anheladas por la administración Bush, dentro de las cuales el MERCOSUR siempre fue un obstáculo. Los pasos dados por la actual administración estadounidense inducen a pensar que desde allí se tiene una visión poco optimista sobre la estabilidad democrática y la permanencia de políticas pro-mercado. Y, sobre todo, se advierte un fuerte recelo respecto de los resultados electorales que se avecinan, algunos en el futuro mediato y otros prácticamente ya, especialmente en Bolivia, Brasil, Argentina, Chile y Colombia.

En síntesis, la maquinaria diplomática americana se ha movido, es silencio, con el peso específico que era de esperar y la próxima movida le corresponde a los responsables de las políticas de relaciones exteriores y de defensa en la región.

* Pablo Carlos Martínez es asesor en temas de Defensa en el Congreso de la Nación de la República Argentina.

Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) Plan Espacial Nacional (PlanEN)

Genaro Sciola*

Antecedentes

El Decreto 995/91 disuelve la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), en el ámbito de la Fuerza Aérea Argentina y crea la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación. La CONAE, que desde 1996 pasó a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, está ejecutando el Plan Espacial "Argentina en el Espacio 1997 - 2008", versión revisada del Plan Espacial original 1995 - 2006, en el que se sentaron los lineamientos de toda la acción futura de la Institución. El 24 de mayo de 2005, se firmó el Decreto 532/05 que aprueba la versión revisada 2004 - 2015.

Plan Espacial Nacional

El PlanEN se basa en la cooperación internacional asociativa, en el que la CONAE es el Arquitecto Espacial, en acciones definidas y limitadas (como ser el proveer información espacial no disponible en el ámbito internacional) y en considerar el Plan Espacial Nacional como Proyecto de Inversión.

Argentina es un País Espacial

Se define como un país espacial a todo aquel que necesita de la información espacial para su funcionamiento, planificación y evaluación de las gestiones de gobierno. La Argentina se constituye en un país espacial por las siguientes razones:

- Por sus desarrollos primarios (agricultura, ganadería, pesca, minería, etc.).
- Por la distribución de la población (concentrada en grandes ciudades).
- Por los acuerdos internacionales (fundamentalmente con los países del primer mundo).

- Por su extensión geográfica (casi 3 millones de kilómetros cuadrados).

- Por su nivel de desarrollo económico (país en vías de desarrollo).

- Y por su vulnerabilidad a los desastres naturales (vinculada a su extensión geográfica, su topografía y su ubicación en el extremo Sur del continente Americano).

El PlanEN pone especial énfasis en el uso y los alcances del concepto "Ciclo de Información Espacial" que reúne el conjunto de las etapas que comprenden el censado, generación, procesamiento, almacenamiento, diseminación y uso de la información espacial.

Se han definido seis Ciclos de Información Espacial

1. Actividades agropecuarias.
2. Hidrología, el clima, el mar y las costas.
3. Emergencias.
4. Medioambiente y recursos naturales.
5. Cartografía, geología y minería.
6. Salud.

Cursos de Acción

La CONAE ordena sus actividades mediante cinco cursos de acción:

- **Misiones Satelitales:** La sigla SAC significa Satélites de Aplicaciones Científicas y SAOCOM, Satélites de Aplicaciones de Observación y Comunicaciones. Ya se han puesto en órbita tres satélites (SAC-A, SAC-B y SAC-C) y están en desarrollo el SAC-D y SAOCOM - I y II. A su vez se encuentran en proyecto los Satélites de Comunicaciones. Para el diseño de las misiones satelitales, especialmente de sus instrumentos, se realiza un relevamiento (por medio de "Talleres" en los que participan todas las comunidades de nuestro país que tengan algo que ver con la

información espacial) de las necesidades internas de nuestro país que no pueden ser satisfechas por los satélites extranjeros existentes. Asimismo a la vez de satisfacer las necesidades internas, nuestros satélites e instrumentos deben cumplir con la premisa de utilizar las últimas tecnologías que imperan en esta especialidad en el concierto mundial y si no es posible la transferencia de las mismas, realizar el desarrollo de estas capacidades.

- **Acceso al Espacio:** No se puede planificar una Política Espacial sin tener la posibilidad de tener lanzadores propios para el Acceso al Espacio, sino se corre el peligro de tener que hacer cola en los lanzamientos de otros países que fijan precio y lugar, en función de la competencia que pudieran significar nuestros satélites en el mercado mundial. Por esta razón nuestro programa de Acceso al Espacio está orientado a los Propulsantes Líquidos (Cohetes Tronador I y II), Vehículo de Reentrada, con sistema de recuperación (proyecto conjunto con Brasil) y Última Etapa de un Lanzador Satelital a Propulsante Líquido con sistema de Navegación Guiado y Control (que también en un proyecto conjunto con el Brasil). Nuestro país, como elemento de la política exterior, ha dado prioridad a la cooperación con Brasil en los proyectos de Acceso al Espacio y utilización de Campos de Lanzamientos. Esto es así en función de los Acuerdos firmados de Gobierno a Gobierno, los Convenios entre ambas Agencias Espaciales y el Decreto 176/97 (27 de febrero de 1997) que legisla en esta materia. La CONAE, conjuntamente con la empresa INVAP ha creado la Empresa VENG S.A. (Vehículo Espacial Nueva Generación Sociedad Anónima), para llevar a cabo los emprendimientos y proyectos de

Acceso al Espacio.

- **Infraestructura Terrestre:** Está concentrada en la Estación Terrena Córdoba en Falda del Carmen (FDC), recibe actualmente los satélites: SAC-C (propio), Landsat 5 y 7 (EE.UU.), ERS I y II (Agencia Espacial Europea - ESA), EROS A y B (Israel), IRS (India), Terra (EE.UU.), EO1 (EE.UU.), ACUA (EE.UU.), RADARSAT (Canadá), NOAA y Sea Wifs (EE.UU.).

- **Sistemas de Información:** Los sistemas de información están constituidos por el Centro de Recolección de Datos Satelitales (CREDAS) y por la Distribución de Información Satelital y Promoción de sus Aplicaciones (DISPA). Forma parte del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM).

- **Desarrollo Institucional y Tareas de Base:** En el país se basa en Convenios de Cooperación con entes

del Sistema Científico Tecnológico y Gubernamental. En lo internacional en Convenios de Asociación Participativa con: Agencia Espacial Europea (ESA); Agencias Espaciales de: Alemania, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, EE.UU., Francia, Italia, Israel, Noruega, Reino Unido, Ucrania y la India. En julio de 2001 se creó el Instituto de Altos Estudios Espaciales Mario Gulich (en FDC), dedicado a la Investigación Científica y Desarrollos Tecnológicos, con dos líneas fundamentales: La Epidemiología Panorámica en Salud y ser el Brazo Académico del SIFEM.

Impacto Económico en la Argentina

El Plan Espacial Nacional se consideró como un Proyecto de Inversión con una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 30 %. Los datos reales en la actualidad muestran que

la TIR es superior al 50 %.

Uso de la Energía Nuclear en el Espacio

La CONAE está interviniendo en todos los foros internacionales en que se presenta para conseguir la promulgación de una política internacional de utilización de la energía nuclear en el espacio.

La energía nuclear en el espacio tiene dos aplicaciones fundamentales:

- Producción de Energía Eléctrica, como se utilizó en las naves Voyager, Galileo y Megallan.
- Sistemas de Propulsión de Lanzadores y Satélites para programas interplanetarios (en etapa de desarrollo).

* Gerardo Sciola es Director de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

Seguridad y Desarrollo

*Ignacio Romano**

Atravesada por fenómenos de carácter transnacional, la inseguridad ciudadana en las grandes metrópolis de Latinoamérica se ha ido instalando en los últimos años como una problemática común.

Ante una región en la cual los problemas sociales y la debilidad institucional persisten, resulta oportuno advertir que el aumento de la inseguridad y de los niveles de delincuencia social en una comunidad afectan no sólo la calidad de vida de quienes viven en ella, sino también el grado de desarrollo que las sociedades pueden alcanzar.

Además de las nefastas consecuencias en términos de vidas humanas truncadas por asesinatos, del dolor generado a los familiares de las víctimas, de lesiones causadas por daños o delitos contra la propiedad, y de los episodios de stress postraumático que acompañan de por vida a quienes sufren estos delitos —en rigor de verdad, las consecuencias más importantes—, la delincuencia impacta negativamente

en el nivel de actividad económica de un país.

Algunos autores (Prillaman, 2003) plantean incluso que, desde un enfoque macro, la violencia criminal retarda y obstaculiza el desarrollo económico de un país, erosionando su capital social y poniendo en riesgo la consolidación democrática. En esta línea, estudios en países de la región concluyeron que la violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos de "aproximadamente U\$S 168.000.000, equivalente al 14,2% del PBI latinoamericano. En este sentido, mientras en capital humano se pierde 1,9% del PBI —cuyo porcentaje equivale al gasto en educación primaria de la región—, en recursos de capital se pierde anualmente 4,8% del PBI, que representa la mitad de la inversión privada. Asimismo, se diagnostica que las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan al 2,1% del PBI, en un porcentaje que

supera al efecto distributivo de todas las finanzas públicas" (Londoño y Guerrero, 1998).

Entre los distintos tipos de costos económicos que los altos niveles de delincuencia generan en un país, no deberían dejar de mencionarse los siguientes:

Para el Sector Público:

- Gasto público en el sistema de salud destinado a solventar los costos derivados de la atención y rehabilitación de víctimas de la violencia.
- Gasto público en reparación y reposición de mobiliario urbano, robado o deteriorado por acciones vandálicas. A modo de ejemplo, hasta octubre de 2004 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debió gastar —en conjunto con las empresas de servicios públicos— la suma de \$7,2 millones para reponer mobiliario urbano destruido (Diario La Nación, 5/10/2004).
- Gasto público destinado al funcionamiento de las instituciones

policiales, de las fuerzas de seguridad, de los servicios penitenciarios, de la justicia penal y de los organismos ministeriales a cargo de la seguridad pública, que en aquellos países donde las instituciones funcionan adecuadamente, ello más que un costo es concebido como una inversión.

- Gasto público en programas preventivos o de rehabilitación para grupos en riesgo de volcarse a la criminalidad —por la alta incidencia de múltiples factores asociados—, ante cuya efectividad también es posible interpretarlos como inversión.

Para el Sector Privado:

- Pérdidas derivadas de daños y delitos producidos en contra de la propiedad de las empresas. A modo de ejemplo, durante el año 2004 se robaron en Argentina más de 160.000 km de cable de cobre pertenecientes a empresas de electricidad, telefonía y ferrocarriles. Con el aumento de estos delitos en los últimos años, aumenta también la cantidad de clientes —entre ellos empresas— que se ven perjudicados (Diario La Nación, 6/4/2005).

- Pérdidas derivadas de conductas ilegales que afectan la prestación de servicios y la cadena de distribución de mercaderías. Con el aumento de la inseguridad y de los cortes de calle por ejemplo, muchos comerciantes han visto reducidas sus ventas como consecuencia del cierre anticipado de sus locales y de la dificultad que tienen los potenciales clientes para acceder a ellos. Asimismo, según un informe de la Federación de Cámaras y Centros Comerciales de Argentina (Fedecámaras), en 2003 setecientos comerciantes fueron asesinados en 40.000 robos en el país (Infobae Diario, 21/4/2004).

- Costos crecientes en las primas de seguros como consecuencia de una mayor amenaza a los activos de las empresas radicadas en el país e incremento del gasto de las compañías aseguradoras por el pago de siniestros derivados de delitos.

- Costos crecientes en servicios de seguridad privada y sistemas de

protección física. Al respecto, estudios en países desarrollados estiman que por año cada ciudadano debe costear —en promedio— U\$S 200 para financiar a las fuerzas policiales, a la justicia y al servicio penitenciario y U\$S 100 adicionales para solventar los gastos de los servicios de seguridad privada (Buvinic y Morrison, Banco Interamericano de Desarrollo —BID—).

- Reducción de la productividad laboral como consecuencia del ausentismo y de incapacidades físicas a causa de hechos delictivos

- Pérdidas de las empresas como consecuencia de la venta ilegal de productos contrabandeados o de mercaderías falsificadas de las cuales son titulares. Según la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria, se producen anualmente en la Argentina 100.000 prendas con marcas falsificadas, poniendo en riesgo 155.000 puestos de trabajo y evadiendo impuestos por \$800 millones (La Nación, 9/6/2005).

- Pérdidas derivadas del pago de rescates de secuestros. Se estima que entre enero de 2002 y junio de 2004 se pagaron \$11.720.000 en rescates, de cuyo monto las autoridades públicas sólo lograron recuperar el 2% (Revista Veintitrés, 17/6/2004).

- Pérdidas derivadas del pago de coimas o sobornos como resultado de extorsiones.

Los costos expuestos hasta el momento pueden clasificarse como directos, es decir, pérdidas asumidas directamente por el Estado o los particulares como consecuencia del accionar criminal. Sin embargo, existen otros costos que no implican necesariamente una pérdida, sino una ganancia que no pudo generarse como consecuencia de la inseguridad y que —consecuentemente— terminan afectando el desarrollo de un país.

Entre estos, se destacan los siguientes:

- Disminución del flujo de turistas por el temor a ser víctimas de un delito. Ha sido emblemático en el Cono sur la recomendación de los Estados Unidos e Italia por ejemplo a sus habitantes de no viajar a la

Argentina con posterioridad a la crisis de 2001. Según datos de la Comisaría del Turista de la Policía Federal Argentina (PFA), durante 2004 los delitos en contra de turistas se incrementaron un 79% en comparación con el año anterior (Clarín, 23/1/2005).

- Disminución del valor de los inmuebles en zonas azotadas por la criminalidad o de los locales comerciales que se encuentran en zonas de protestas sociales casi permanentes.

- Reducción de las oportunidades de negocios por temor a la inseguridad, impidiendo por ejemplo el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios por cercanía a zonas marginales.

- Disminución de la radicación y/o inversiones de empresas en el país por temor de las firmas a que sus ejecutivos, empleados e instalaciones sean blanco de la delincuencia. Encuestas entre las principales empresas europeas en la Argentina señalan a la criminalidad como uno de los principales obstáculos para inversiones futuras (Ámbito Financiero, 10/9/2003). Asimismo, la falta de seguridad jurídica que garantice el cumplimiento de los contratos y el imperio de la ley es también un impedimento para las inversiones (La Nación, 8/9/2005).

- Pérdida derivada del lucro cesante originado en hechos delictivos.

En consecuencia, los altos riesgos de sufrir delitos y/o la falta de estabilidad en las reglas de juego y en el respeto de los contratos —por citar algunos ejemplos—, desalientan las inversiones. Así, un elevado nivel de criminalidad y conflictividad social, junto a bajos niveles de seguridad jurídica, resultan inversamente proporcionales a las probabilidades de que inversiones —tanto externas como internas— apuesten por el desarrollo de nuevos emprendimientos en el país, dificultando así aún más las respuestas postergadas en materia de desarrollo a nivel regional.

Si bien las condiciones macroeconómicas resultan clave a los fines

de invertir o no, hay que tener presente que cuestiones como las señaladas son también evaluadas a la hora de tomarse decisiones. Si sirve como ejemplo, en Chile — el país más seguro de la región — la Inversión Externa Directa (IED) en 2004 fue de 7.600 millones de dólares, mientras que en la Argentina sólo alcanzó los

1.800 millones (Comisión Económica para América Latina y el Caribe — CEPAL —, 2005).

Lo reseñado revela cuán profundo y diverso puede llegar a ser el impacto de la inseguridad. En consecuencia, resulta vital entender a la seguridad como una de las condiciones básicas para que las

personas puedan desarrollarse plenamente en un marco de libertad y para que los países puedan alcanzar su desarrollo.

* Ignacio Romano es Director Ejecutivo de la Fundación FUNDAR - Justicia y Seguridad.

Novedades Bibliográficas

Libro "Democracias Frágiles. Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano".

Se ha publicado en España el libro más actualizado sobre el estado de las relaciones civiles-militares en América latina.

La parte I consta de siete capítulos sobre los diferentes aspectos de las relaciones civiles-militares en Iberoamérica y la parte II se aboca particularmente a los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Centroamérica, Colombia, Chile, Ecuador, México, Venezuela y Perú.

La publicación congrega a los siguientes autores: Gustavo Suárez Pertierra, José Antonio Olmeda, Juan Rial, Philip Brenner, Louis W. Goodman, Samlanchith Chanthavon, Thomas C. Bruneau, Margaret Daly Hayes, Manuel Alcántara Sáez, Juan Pablo Soriano, Marcelo Fabián Saín, Juan Ramón Quintana, Samuel Alves Soares, Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, Ricardo Córdova Macías, Orlando J. Pérez, Román D. Ortiz, Jaime García Covarrubias, Adrián Bonilla, Raúl Benitez Manaut, Miguel Manrique, Ana María Tamayo y José Robles Montoya.

Compilador: José A. Olmeda. Editorial Tirant Lo Blanch (Valencia). 804 páginas.

Revista DEF. Conciencia en Defensa, Energía y Medio Ambiente.

La revista fue presentada el pasado 12 de septiembre de 2005 en el Congreso de la Nación Argentina.

DEF aborda grandes temas del siglo XXI que movilizan al mundo y procura generar un pensamiento regional, a partir de la interdependencia de los asuntos de defensa, energía y medio ambiente.

El mensuario está pensado para los dirigentes de Latinoamérica, para los académicos y para todos aquellos interesados en los problemas de la región.

La revista es de publicación mensual y el número de octubre corresponde a su segunda edición.

Director de la Revista: Gustavo Gorriz. Edivérn Ediciones.

Para más información <http://www.defdigital.com.ar>

AGRADECIMIENTO

La Dirección y los miembros del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) desean expresar su reconocimiento a la Lic. Valeria Di Fiori por su sobresaliente tarea en la Secretaría de Redacción del presente Boletín, deseándole éxitos en sus nuevos proyectos profesionales. Asimismo, expresamos nuestra bienvenida al Lic. Gastón H. Schulmeister, el cual llevará adelante dicha tarea de central importancia para esta publicación.

ACTIVIDADES ISIAE

El pasado 20 de septiembre de 2005 se realizó con éxitos el Seminario sobre "La vigilancia del espacio aéreo y la seguridad en ámbitos aeroportuarios", en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Organizado conjuntamente por el ISIAE y el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos (CAEE), el evento contó con la presencia de representantes de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), Aeropuertos Argentina, Aduana y Migraciones.