



**El conflicto por las pasteras de Fray Bentos:  
Una visión constructivista**

*Fabián Bosoer\**

*“The daily life of international politics is an on-going process of States taking identities in relation to others, casting them into corresponding counter-identities, and playing out the result. These identities may be hard to change, but they are not carved in stone, and indeed sometimes are the only variable actors can manipulate in a situation. Managing this process is the basic practical problem of foreign policy, and its ethical dimension is the question of how we should treat the other.”*

Alexander Wendt,

Social Theory of International Politics, Cambridge University Press, 1999, p. 21.

De manera inadvertida, los gobiernos de Argentina y Uruguay se han deslizado, con el conflicto por la construcción de dos fábricas pasteras en Fray Bentos, a la esfera de la supranacionalidad, sin contar con las herramientas cognitivas e instrumentales para moverse con soltura en dicha esfera y encontrar allí una salida al diferendo.

Ni las nonatas instituciones del MERCOSUR, ni la diplomacia presidencial, ni los mecanismos diplomáticos formales e iniciativas informales —que permitieron en los últimos años apuntalar gobiernos tambaleantes, superar graves crisis institucionales, amortiguar el impacto de crisis financieras externas en las economías sudamericanas y capear los temporales sobre el proceso de integración producidos por devaluaciones y vuelcos uni-

laterales e inconsultos de las políticas económicas nacionales—, sirvieron en esta ocasión para evitar que un conflicto de intereses locales interfronterizos derivara en un contencioso capaz de llevar al peor momento que se recuerde en las relaciones argentino-uruguayas contemporáneas.

En un terreno de relaciones interestatales clásico, de lo que se trata aquí es de un típico litigio cruzado por derechos e intereses nacionales afectados. Argentina reclama por la afectación ambiental, económica y ecológica que provocarían las fábricas de pasta celulosa al Río Uruguay y a la población de Gualeguaychú, previstas en la orilla vecina. Uruguay, hace lo propio por la afectación económica y política que supone el corte de rutas y el bloqueo al tránsito fronterizo y la posición del gobierno argentino de cuestionar una decisión soberana.

Uruguay alega que la

Argentina no puede interferir en decisiones propias sobre inversiones extranjeras y radicación de industrias. La Argentina alega que Uruguay no puede obligar al gobierno argentino a reprimir acciones de protesta de la población fronteriza contra dicha decisión.

Sin embargo, el problema parece adquirir de inmediato otras dimensiones e implicancias. Hay un reclamo de este lado de la orilla que dice “lo que Ud. haga del lado de su orilla me afecta y afecta el espacio y los recursos que compartimos”. Y otro tanto del otro lado: “Ud. no tiene derecho a entrometerse en decisiones domésticas e interrumpir el tránsito de caminos que también son compartidos”.

Pero como ni los sistemas de resolución de controversias del MERCOSUR, ni la Secretaría Permanente del grupo, ni el Consejo, en un nivel mayor de jerarquía, han podido dirimir el desa-

**Tema papeleras:**

- Visión constructivista.  
*Fabián Bosoer*
- La política exterior.  
*Alejandro Corbacho*
- La crisis inconclusa.  
*Fabián Calle*
- La evaluación realista.  
*Federico Merke*
- Una visión económica.  
*Mariana Conte Grand*

**Otros:**

- La Defensa Nacional.  
*Jorge L. M. Bergamaschi*
- Balance del ISIAE.  
*Julio A. Hang*

**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](http://www.cari1.org.ar)



cuerdo sobre intereses comunes y recursos compartidos, el litigio se remite a los escenarios pre-integracionistas de las relaciones bilaterales u organismos internacionales. Hay una Comisión Binacional Mixta que tampoco puede destrabar el contencioso y además un profundo desacuerdo sobre el grado en el que estaría comprometido el Estatuto del Río Uruguay (1975); entonces el recurso salta al Banco Mundial, por un lado, y a la Corte Internacional de La Haya, por el otro. Ya no hay intereses compartidos sino encontrados: lo que unos —supuestamente— ganan, los otros —supuestamente— lo pierden. Empleos y crecimiento económico de un lado, resguardo ambiental y del turismo del otro.

Dos decisiones “racionales” de cualquier Estado —defender a la población de Gualaguaychú y sus reclamos, por un lado, proteger las instalaciones fabriles cuestionadas de Fray Bentos, por el otro— pueden derivar en situaciones perfectamente irracionales, como la del envío de tropas y la militarización de la planta pastera de la empresa Botnia en construcción, ordenada por el presidente uruguayo ante el supuesto riesgo de atentados terroristas-ambientalistas.

Sin embargo, estas también son derivaciones apoyadas en un supuesto arbitrario: el de que es posible actuar como si las mallas culturales tejidas por el proceso de integración no existieran o —de existir— pudieran quedar congeladas o al margen de los manejos y desmanejos de la controversia por parte de los gobiernos. Hay que decirlo: pese a los esfuerzos por disimularlo y evitarlo, es difícil que el conflicto argentino-uruguayo no afecte directamente al proceso de integración en su dimensión cultural y subjetiva, aquella que tiene que ver con las imágenes y percepciones que se forman sobre el comportamiento y la

racionalidad de los actores.

Hay una aproximación realista y otra institucionalista clásicas a la problemática del MERCOSUR. La primera entiende al proceso de integración a partir de intereses nacionales agregados, en el modo en que éstos pueden sumar poder y mejorar las capacidades de cada país y de la región en el escenario de la globalización. La segunda, observa la creación de instituciones que favorecen los propios desarrollos económicos y políticos de los países miembros.

Pero hay también una mirada constructivista posible. Ella entiende a las normas e instituciones como el resultado de creencias inter-subjetivas y prácticas políticas y sociales que modelan roles y construyen a los propios actores, transformando sus identidades e intereses. Así, la política interna y el interés nacional de cada país pueden ser analizados no tanto como la causa eficiente de los conflictos de intereses y litigios de límites, sino como una consecuencia del tipo de intercambios que se producen en sus zonas de intersección e interacción.<sup>(i)</sup>

Visto en clave constructivista, el conflicto por las pasteras uruguayas en Fray Bentos muestra la incapacidad de las dos partes —tanto en el nivel gubernamental como también en el de las fuerzas sociales— para superar los límites de los estrechos intereses nacionales —o incluso locales—, redefiniéndolos en un marco más amplio de intereses regionales compartidos; en este caso, en un proyecto específico de desarrollo sustentable, o en su defecto, en una voluntad y decisión política común de resolver el conflicto.

La ruptura del diálogo entre los gobiernos, la ausencia de canales de conversación y negociación pone en funcionamiento discursos, estereotipos, imágenes reactivas y decisiones precipitadas que tarde o temprano revertirán sobre los esfuerzos por recomponer el daño ocasionado. Los intereses nacionales habrán quedado, una vez más,

resentidos y desdibujados por una cinchada entre bueyes tirando del carro de espaldas y en direcciones opuestas; y en el medio, un río y dos pueblos observando en silencio, apenas con algunos gritos, demostraciones espasmódicas e impulsos frustrados por levantarse y proponer utopías realizables que vinculen a ambas orillas.

Es oportuno recordar que el MERCOSUR nació con gestos simbólicos e hitos demostrativos de una voluntad política de marchar juntos. Uno de ellos fue la inauguración del Puente Tancredo Neves, que unió las localidades fronterizas argentino-brasileñas de Puerto Iguazú y Foz de Iguazú, en noviembre de 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Veinte años después, en el bloqueo de otro puente, el que une Gualaguaychú y Fray Bentos, el proceso de integración ha encontrado un impensado Talón de Aquiles.

Además del daño ambiental, económico y político que está en el centro de la controversia por las pasteras de Fray Bentos, existe un daño intangible sobre la confianza y la amistad rioplatense que resulta difícil de mensurar y que tocará subsanar a los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, quienes llegaron al gobierno con las ideas y promesas más progresistas, integracionistas y mercosureñas de las últimas décadas. De no hacerlo, deberán asumir juntos, también, las consecuencias como una responsabilidad compartida.

#### Notas

(i) Ver Ted Hopf, “The promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, vol. 23 n° 1, 1998. Alexander Wendt, “Constructing International Politics”, *International Security*, vol. 20 n° 1, 1995. Theo Farrell, “Constructivist Security Studies. Portrait of a research program”, *International Studies*, 2002.

\* **Fabián Bosoer** es politólogo y editorialista del Diario Clarín.



## En búsqueda de una política exterior inteligente

Alejandro L. Corbacho\*

En un artículo publicado en el número anterior de este boletín, Carlos Escudé ha afirmado que “un país que padece una crisis de gobernabilidad latente pero permanente no puede tener política exterior.” Por lo tanto, para el caso de la Argentina ha decretado “la muerte” de la misma.(i) Dada la importancia que reviste para cualquier país desarrollar una política exterior que lo ayude a mejorar su posición en el mundo y la gravedad del diagnóstico presentado, vale la pena detenerse a discutir la idea.

### Mecanismo causal

Según Escudé, la “muerte de la política exterior” en la Argentina tiene su origen en el crecimiento de la pobreza. Este proceso de degradación social permitió el ascenso de los grupos conocidos como “piqueteros”, que fueron adquiriendo protagonismo ayudados por una lógica del “juego de suma cero” de la política argentina. Una vez que estos grupos fueron movilizados por los diferentes partidos políticos en los años ochenta terminaron por adquirir “poder de veto” sobre distintas políticas gubernamentales. Esta capacidad ha ayudado a mantener una permanente situación de “crisis de gobernabilidad latente” que impide a cualquier gobierno tratar de mantener el orden público por medio de la represión. Ello ha llevado finalmente a declarar extinta a la política exterior; definida como el sacrificio de la política exterior a la política interna, y el sacrificio del largo plazo del interés nacional por el del corto plazo.

La prioridad del gobierno es ahora sobrevivir. De este modo, en los albores del siglo XXI cualquier gobierno se encontraría atrapado

en un nuevo “juego imposible”, esta vez de política exterior.(ii)

El argumento de Escudé ayuda a comprender mejor la relación entre la política interna y la política exterior. Pero es determinista al presentar al gobierno inerme e incapaz de generar alguna política exterior independiente.

### Múltiples niveles

Para ejemplificar este dilema en el que se encontraría el gobierno actual, Escudé presenta dos casos en los que dos gobiernos de distintos partidos sacrificaron ganancias de corto plazo por intereses de largo plazo. Ambos tuvieron que ver con la resolución de los conflictos limítrofes con Chile durante las presidencias de Raúl Alfonsín y Carlos Menem. A continuación, los compara con la disputa por las papeleras con Uruguay y los cortes de los puentes internacionales en Gualaguaychú.

Una primera reflexión que surge es que —efectivamente— ni Alfonsín ni Menem enfrentaron situaciones de piquetes protestando por los acuerdos buscados o alcanzados en las ciudades limítrofes. Sin embargo, posiblemente se estén comparando dos niveles distintos de la política exterior.

En los casos de Alfonsín y Menem, se trató de convencer a una “opinión pública” que inicialmente podía ser adversa. Ambos gobernantes trabajaron para generar un clima de opinión favorable a su postura. En esos casos se enfrentaron a opiniones difusas, y no a grupos organizados actuando de manera localizada.

El presidente Kirchner seguramente enfrentaría una situación similar si su gobierno hubiera querido abordar el tema de la protección del medio ambiente o el control de la contaminación ambiental como política general de su gobierno. Pero el caso de las

papeleras involucra a un grupo de vecinos que se sienten visiblemente afectados y recurren a una forma de protesta para expresar su rechazo a la situación, requiriendo entonces diferentes métodos de abordaje.

### Soluciones

Para enfrentar los desafíos de movilizar a la opinión pública, los gobiernos cuentan con una variedad de recursos. Para crear un estado de opinión favorable pueden recurrir a campañas de información, debates y foros de reflexión para crear una visión sobre el tema. El actual gobierno lo hace por ejemplo cuando informa sobre los precios indicativos de las verduras, cuando explicaba por medio de una campaña gráfica en las calles que existían sustitutos al consumo de carne, o cuando el presidente personalmente se refiere a los temas desde el podio.

En el caso de tener que enfrentar grupos organizados que expresan fuertes opiniones o que se oponen a la dirección propuesta por el gobierno, se opera simultáneamente en dos niveles. El primero, sobre la opinión pública general para aislar al grupo opositor de una opinión mayoritaria. En segundo lugar, directamente con el grupo opositor, buscando soluciones que resuelvan la demanda o que disminuyan el nivel del reclamo.

En todos los casos se requiere una importante capacidad de liderazgo por parte de las autoridades. Y como en toda relación social, se da en dos direcciones. No sólo responde a demandas de los gobernados, sino que también desde los gobernantes puede generar nuevos valores o mostrar caminos alternativos.



Al respecto, es interesante recordar que Alfonsín enfrentaba una férrea oposición en el Senado de la Nación, que podría hacer fracasar la aprobación del Tratado de Paz y Amistad con Chile para resolver definitivamente el diferendo del Beagle. No obstante, al impulsar el referéndum no vinculante logró superar el escollo y el tratado fue finalmente aprobado por el escaso margen de un voto.

Del mismo modo, a mediados de los años noventa el presidente Menem logró cambiar la opinión pública respecto de la aceptación de la soberanía compartida de las Islas Malvinas. En octubre de 1996 las encuestas mostraban que la idea tenía un débil apoyo entre la población (13%). A pesar de ello, en diciembre de ese año, Menem anunció que no perdía las esperanzas de poder “ver flamear, sola o con otras banderas, la bandera argentina en las islas”. Para diciembre de 1997, un 53% pensaba que ello era “una buena idea”.(iii)

Estos datos sugieren que al proponérselo, los gobiernos de entonces fueron exitosos en producir un cambio en la opinión pública, con lo cual se resolvería el problema del primer nivel. Pero, ¿qué sucede cuando existen grupos organizados que rechazan fuertemente una política?

En ese caso, según Escudé, el gobierno tendría las manos atadas por la “persistente crisis de gobernabilidad latente”. Sin embargo, este gobierno fue exitoso en evitar que los grupos piqueteros llegaran a la Plaza de Mayo, saturando sus accesos con efectivos policiales desarmados. También lo fue durante la Cumbre de las Américas, cuando los efectivos se mantuvieron a una prudente distancia mientras los manifestantes se dedicaron a cometer toda clase de destrozos en Mar del Plata, pero no lograron llegar a la Cumbre. Asimismo, el gobierno podría recurrir al reparto de subsidios para ayudar a la pacificación, como lo ha estado

haciendo con notable éxito.

Por lo tanto, existirían diversos métodos y recursos para evitar que un grupo minoritario usurpe “una dimensión de la política exterior”, que no necesariamente llevaran a una represión tal que encienda la rebelión generalizada y “la caída del gobierno”.

Salvando las distancias, podría afirmarse que la situación descripta por Escudé guarda semejanzas con el análisis que se hace de la política exterior de Bismarck cuando se la compara con la de su sucesor, el Káiser Guillermo II, que desembocó en la Primera Guerra Mundial. Según algunos historiadores, Bismarck pudo construir un complejo sistema de alianzas europeas para aislar a Francia recurriendo a los mecanismos de la diplomacia tradicional (independiente y guiada por el interés nacional) y ayudado por una buena dosis de diplomacia secreta. Por el contrario, al Káiser Guillermo II le tocó vivir y desarrollar su política exterior bajo una situación social diferente. La opinión pública se hallaba más movilizada por grupos de interés y por una fuerte prensa escrita que favorecía una línea de política exterior más confrontativa con las otras grandes potencias.(iv)

Sin embargo, casualmente, ¡la dirección propuesta por esos grupos de interés y los medios coincidía con la del propio Káiser! Por lo tanto, no se produjo la desaparición de la política, sino que cambió la política.(v)

Del mismo modo ocurre si la política desarrollada por el gobierno argentino converge con la de los grupos de Gualeguaychú recurriendo a la confrontación. Si bien este accionar ha sido parcialmente exitoso, dado que una de las papeleas (la española Ence) ha decidido relocalizar la planta, la finlandesa Botnia no parece que vaya a seguir el mismo camino. Ante esta evolución de los hechos, sería conveniente una reevaluación de la política.

Hay que considerar que la aceptación de la política exterior de un gobierno suele estar atada a la gestión gubernamental. Si el de-

sempño de un gobierno cuenta con un alto nivel de aprobación, su política exterior también lo tendrá. En ese caso el gobierno cuenta con mayores grados de libertad que los que se piensa que tiene el gobierno argentino.

Por último, para evitar que el conflicto se profundice, o que la relación entre ambas orillas del río Uruguay quede deteriorada en forma permanente, cabe otra consideración. El gobierno necesitaría —si así lo desea— desarrollar una nueva política integral; que permita desplegar la política exterior presidencial, que incorpore a los grupos de interés (ONGs) y los medios, operando en planos distintos pero simultáneos, apuntando a favorecer la política gubernamental. En ese caso, sería posible desarrollar una política exterior inteligente a lo Bismarck; es decir, partiendo de un liderazgo creativo y guiada por el interés nacional, teniendo en cuenta los intereses de los otros.

#### Notas

(i) “El conflicto de la papeleras y la muerte de la política exterior”. Boletín ISIAE, octubre 2006.

(ii) Guillermo O’Donnell: “El juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955 y 1966” en *Autoritarismo y modernización*. Paidós, Bs. As, 1972, capítulo IV.

(iii) Ver Alejandro L. Corbacho: “The Impact of Foreign Policy on Public Opinion: The Malvinas Case (1984-1997)”. Documento de Trabajo N° 205, Universidad del CEMA, diciembre 2001.

(iv) Mommsen, Wolfgang: *La época del Imperialismo. Europa 1885-1918*. Siglo XXI, 1980.

(v) Rich, Norman: “El interés nacional en la política exterior alemana imperial: Bismarck, Guillermo II y el camino a la Primera Guerra Mundial” en B. Mitchell Simpson (ed.) *Guerra, Estrategia y Poder Marítimo*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1986.

\* **Alejandro L. Corbacho** es Director del Departamento de Ciencias Políticas de la UCEMA.

## La crisis de gobernabilidad inconclusa en la Argentina y su impacto en las agendas interna y externa

Fabián Calle\*

Seattle 1999, Génova 2002, Santiago de Chile 2006, Seúl 2006... ¿Qué tienen todos estos lugares y fechas en común? A primera vista muy poco. Se podría decir tentativamente que se trata de ciudades de países dotados de instituciones democráticas y con importantes éxitos, antiguos o más recientes, de respeto a la Ley. En los primeros dos casos son ciudades de dos de los países más desarrollados del planeta. En los otros, de dos exitosas transiciones a la democracia.

Pero hay algo más por lo cual hacemos mención expresamente a esas localidades y años: el uso del monopolio de la fuerza del Estado para actuar con todo el peso de la Ley contra acciones violentas de grupos que —bien o mal intencionados— infringieron la ley. Sea ante grupos de los más extremistas (los “non global”) en los dos primeros casos, sectores anarquistas en el marco del aniversario por el golpe del 11 de septiembre de 1973, o protestas sindicales en la potencia asiática, el denominador común fue la existencia de un Estado, de un poder político y de una sociedad que actuaron haciendo respetar la Ley y sin que la posterior emisión de los medios de prensa audiovisuales generara —al menos no significativamente— protestas sociales, crisis de gabinete, histerias colectivas o instrumentalizaciones políticas.

Una mirada a la Argentina post-crisis 2001, nos muestra un país que con el esfuerzo conjunto de los actores sociales y políticos ha logrado revertir un derrumbe económico; siendo reconocido, aún por los opinólogos más pesimistas, crecimientos de hasta casi el 40% en los últimos

cuatro años y proyecciones de aumento del PBI no menor al 4% para los próximos tres años.

También, hemos pasado de un debate político signado por la fragilidad del poder político y el debilitamiento de la figura presidencial (entre el 2000 y el 2003) a discusiones políticas —más o menos sinceras y bien intencionadas— sobre la existencia de un poder hegemónico.

Se podrían agregar diversos datos para completar este panorama de una supuesta normalidad mayor: el canje de la deuda, el pago al FMI, el reestablecimiento de una relación estratégica con Brasil, “buenas notas” del Departamento de Estado sobre la cooperación de la Argentina en materia de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, etc.

¿Algo falta entonces para asumir que hemos dejado atrás la crisis y la emergencia? Sí, y volvemos al comienzo: el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado o el Leviatán en palabras de T. Hobbes. Desarrollemos este punto.

Por diversos motivos (la memoria colectiva de la violencia bifronte de los años setenta, la guerra de Malvinas, el derrumbe social de amplios sectores, etc.) la dinámica político-social argentina del último lustro (aprox.) se caracteriza por la visión compartida por oficialistas y opositores sobre la consecuencia que tendría para el Estado hacer uso de ese monopolio. ¿Qué consecuencia? Crisis, inestabilidad, marchas, contramarchas, horas de noticieros cargando tintas contra el Estado...

A partir de este diagnóstico, los que están en el poder —sea cual fuera su ideología o sistema de ideas y valores— evitan por todos los medios ejercer el monopolio del

uso de la fuerza, y los que están en la oposición —sea cual fuera su ideología o sistema de ideas y valores— reclaman, en muchos casos, el uso de la fuerza movidos con la intención de que se activen esos mecanismos de crisis.

En este escenario, poco importa si unos son de centro-izquierda y otros de centro-derecha, con la persistente dificultad que existe para aplicar estas categorías a un país donde existe el peronismo.

Seguramente este fenómeno no durará muchos años, pero tampoco parece tender a extinguirse en el corto plazo. Frente a ello, cabe asumir que un país que no logra los consensos sociales, políticos y mediáticos para ejercer el monopolio del uso de la fuerza dentro de parámetros racionales y legales —tal como en los cuatro casos nacionales citados— aún no ha completado su salida de la crisis de gobernabilidad y que todo su proceso de estabilización y crecimiento económica y consolidación institucional está sujeto a las crisis latentes que genera la falta de esos consensos básicos.

El desafío central, como lo testimonia la historia, recae en los líderes y tomadores de decisión políticos y sociales, pero también en la sociedad en general. En conclusión, todo se torna más confuso y disfuncional cuando la hipersensibilidad social hacia la fase coercitiva del Leviatán convive con activos reclamos por la seguridad ciudadana y la transformación de este tema en un estandarte electoral, tal como en el pasado lo fueron la inflación y el desempleo.

\* **Fabián Calle** es profesor de la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad Católica Argentina.



## Hans J. Morgenthau en Gualeguaychú: Una evaluación realista del conflicto por las papeleras

Federico Merke\*

Hans Morgenthau (1904-1980) es considerado uno de los pensadores más importantes de política internacional del siglo XX. Su clásico libro *Política entre las Naciones* sigue siendo estudiado como uno de los textos centrales de la teoría realista de política internacional. ¿Qué guía de análisis ofrece la teoría realista para pensar el conflicto con Uruguay en torno a las papeleras? ¿Qué consejos hubiera dado Morgenthau a los funcionarios argentinos?

*Política entre las Naciones*, termina con un conjunto de reglas de política exterior que Morgenthau consideraba clave para el arreglo de diferencias. ¿Hizo caso la Argentina a estas reglas? Veamos.

**1. La diplomacia debe despojarse de su espíritu de cruzada.** Cuando un Estado construye su política exterior como una cruzada, la verdad no admite negociación y por lo tanto el juego siempre será de ganadores y perdedores. Uno tiene la verdad, el otro la mentira. Uno está del lado del bien, el otro del lado del mal. El problema de las papeleras no comenzó ciertamente de este modo, pero terminó siendo — frente a la acumulación de frustraciones—, una cruzada ambientalista sostenida por un grupo que se sintió ‘víctima’, y por lo tanto con derecho a sobre-reaccionar y sobre-politizar el problema.

La cruzada, por definición, no puede resignar posiciones, y por lo tanto los objetivos de máxima y de mínima de la política exterior argentina fueron convergiendo para llegar a ser exactamente los mismos: de máxima “no a las papeleras”; de

mínima “no a las papeleras.” Si el realismo sostiene que la política exterior no tiene como meta la cruzada, ¿cuál es entonces el objetivo de política exterior? Esto nos lleva a la segunda regla fundamental.

**2. Los objetivos de la política exterior deben definirse en términos del interés nacional, y deben ser apoyados con el poder adecuado.** Aunque la noción de ‘interés nacional’ es sub-especificada y abstracta, este concepto sigue siendo importante por dos motivos. Primero, es a través de este concepto que los *policy-makers* comprenden los objetivos a ser perseguidos por la política exterior. Segundo, el interés nacional funciona como un dispositivo retórico, a través del cual se genera la legitimidad y el apoyo político a la acción estatal. Para el realismo, el interés nacional no tiene nada que ver con la ideología, la religión o las utopías. Tiene que ver con el poder y por lo tanto la pregunta del interés nacional es “¿qué acción me da poder y que acción me quita poder?”

¿Realmente hubo una discusión seria y desapasionada entre los distintos sectores del país acerca de cuál era el interés nacional argentino en torno al conflicto con Uruguay? El Presidente Néstor Kirchner afirmó que “esta lucha es de toda la Argentina”, suponiendo que estaba en juego el interés nacional y no el interés de una región o un grupo en particular. Sin embargo, la lógica de representación política actual, estructurada a partir de organizaciones con veto directo, sobre-representó a una organización (la Asamblea de Gualeguaychú)

que se encontraba —vale reconocer— sub-representada. Cuando una parte del juego asume la representación de la totalidad, logra un poder hegemónico para definir el interés nacional de un modo particular, que hasta hoy sigue siendo el simple y firme “no a las papeleras”.

**3. La diplomacia debe observar el escenario político desde el punto de vista de las otras naciones.** ¿Cuáles son los intereses nacionales de los otros Estados? ¿Cuán compatibles pueden ser los míos con los de ellos? ¿Hubo un intento por comprender lo que estaba en juego del lado uruguayo? ¿Hubo una toma de conciencia de lo que representa esta inversión para el país hermano?

Está muy bien querer garantizar el desarrollo de las futuras generaciones (objetivo del desarrollo sustentable), pero ¿quién garantiza el desarrollo de la actual generación? El motivo de no haber podido apreciar el valor de las papeleras para el Uruguay, y por lo tanto de su interés nacional, radica en las limitaciones que la Argentina ha tenido hasta ahora para definir su propio interés, el cual por el momento se enuncia de modo negativo.

**4. Las naciones deben estar dispuestas a negociar en todas aquellas cuestiones que no les son vitales.** La política exterior requiere siempre distinguir lo vital de lo secundario. Aunque Morgenthau reconoce que no siempre es fácil dicha separación, es necesario realizar este esfuerzo para buscar caminos alternativos de negociación, que no terminen en juegos de suma cero.

Esta regla, sin embargo, es imposible de seguir si no se atendieron las reglas anteriores. No hay posibilidad de pensar el interés nacional sin antes despojarse del espíritu cruzado. No hay posibilidad de ponerse en lugar del otro sin antes haber considerado los intereses propios. No hay forma de poder separar lo vital de lo secundario si los intereses de las partes no están del todo comprendidos de manera recíproca. En definitiva, no hay prudencia ni moralidad si alguna de las cuatro reglas está ausente.

La Argentina hizo caso omiso a esta regla general al definir el problema como vital. Si la Argentina hubiera tenido una política ambiental clara y en marcha es probable que no hubiera planteado el conflicto como una cuestión que era de vida o muerte, y quizás hubiera encontrado la forma de llegar a un acuerdo —o incluso de tentar a ENCE o a Botnia a invertir sobre la rivera argentina y así construir un gran complejo de pasta celulosa del MERCOSUR— con un estricto control ambiental bilateral.

**5. Hay que renunciar al amparo de derechos sin valor por la sustancia de una ventaja real.** ¿De qué sirve una posición perfectamente legal pero inútil desde lo político? La opción que enfrenta el diplomático, afirma Morgenthau, no es entre legalidad e ilegalidad, sino entre sabiduría y desatino político. Ni la “huída por el derecho” es una política, ni la razón de Estado es tener razón.

La Argentina saltó de ilusión en ilusión pensando que alguien le daría la razón, lo que aumentó su espíritu de cruzada y la sensación de impotencia frente a cada derrota. La primera ilusión fue pensar que la verdad la darían los informes de impacto ambiental, cosa que no ocurrió. La segunda ilusión fue pensar que la verdad la darían los jueces internacionales de la Haya, cosa

que tampoco ocurrió. La tercera ilusión es pensar que la verdad la traerá el enviado de un rey. Del laboratorio a la Corte, de la Corte al trono. ¿A quién acudiremos luego para que nos dé la razón?

**6. No situarse nunca en una posición de la que no se pueda retirar sin pérdida de prestigio y desde la cual no se pueda avanzar sin grandes riesgos.** La violación a esta regla, afirma Morgenthau, suele ser consecuencia de ignorar la regla anterior. En sus palabras, “una diplomacia que confunde el amparo del derecho legal con la realidad de la ventaja política es probable que se encuentre en una posición en la que puede tener el derecho legal pero sin que le proporcione ningún rédito político.”

La Asamblea popular sigue teniendo su derecho legal, los ambientalistas siguen creyendo en su cruzada; los cortes de ruta siguen contando con el apoyo de Gualeguaychú. Los sectores más intransigentes proponen bloquear todos los pasos hacia Uruguay; los moderados proponen cortar tan sólo uno. Lo cierto es que el retroceso de la Asamblea significaría su total desprestigio y la pérdida de lo que hasta ahora fue su único recurso para ser escuchada: el corte de rutas. El avance de la Asamblea, por otro lado, significaría una escalada bilateral con Uruguay. Eliminando la opción de los cortes de rutas, la Argentina pronto tendrá que optar entre el desprestigio o la escalada.

**7. El gobierno es el conductor de la opinión pública, no su esclavo.** Para el realismo, el Estado debe fijar su política exterior para luego conseguir el apoyo público y no a la inversa. Como afirma Morgenthau, “cuando la política exterior es conducida bajo condiciones de control democrático y está inspirada por el fervor cruzado de una religión política, los estadistas están siempre tentados a sacrificar los requerimientos de una buena política exterior, a fin de obtener el

aplauso de las masas.” Claro que un estadista que desoye por completo a la opinión pública corre el riesgo de perder apoyo político y poner en peligro toda su política de gobierno. Así, el estadista “está obligado a no entregarse a las pasiones populares ni tampoco a despreciarlas”, debiendo “mantener un prudente equilibrio entre su adaptación a ellas y la tarea de disciplinarlas para que apoyen su política.”

El gobierno argentino no sólo suscribió la posición de la opinión pública de Gualguaychú, sino que la alentó con apoyos explícitos y silencios benignos. Esta estrategia no era necesaria pero evidentemente estuvo basada en el supuesto de que traería rédito político doméstico. El escenario actual no da señales de mejora y los asambleístas parecen dispuestos a seguir con su plan de protesta. ¿Podrá ahora el gobierno influir en esta opinión pública, o se habrá vuelto su esclavo? Desde la teoría realista, todo parece anunciar el castigo a quien cuando quiera no pueda, porque cuando pudo no quiso.

Recientemente, Fabián Calle, Alejandro Corbacho, Carlos Escudé y Vicente Palermo, entre otros, han iniciado un debate por demás interesante acerca de si lo que hizo Kirchner frente al conflicto era lo único que podía hacer o tenía otras opciones. Quienes creen que no tenía otra opción, apuntan al fantasma de la ingobernabilidad. Quienes creen que Kirchner hizo lo que hizo porque así lo deseó, apuntan al capital político del Presidente y su amplio margen de maniobra.

Más allá de si el Presidente hizo lo que hizo por escasez o por abundancia, lo cierto es que Hans Morgenthau muy difícilmente hubiera aprobado su gestión.

\* **Federico Merke** es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador.



## El conflicto ambiental entre la Argentina y Uruguay: Una visión desde la economía

Mariana Conte Grand\*

No hay duda que el tema ambiental ha cobrado un papel protagónico en la agenda del gobierno argentino en los últimos meses. Ello se ha debido fundamentalmente a dos razones. En primer lugar, al conflicto de las papeleras con Uruguay. En segundo lugar, al caso del Riachuelo, ante la posición adoptada por la Corte Suprema de Justicia.

Hasta el momento, en particular el debate ocasionado por la construcción de dos plantas celulósicas en la localidad uruguaya de Fray Bentos (frente a la ciudad argentina de Gualeguaychú) ha tenido lugar predominantemente en el plano diplomático/político. Además del tema de los cortes de ruta del lado argentino, se ha discutido sobre los reclamos efectuados en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Banco Mundial, el Tribunal Internacional de la Haya, y el Tribunal Arbitral del MERCOSUR.

También, frente a la necesidad de fundamentar en dichos litigios, se discuten aspectos técnicos —como las tecnologías a utilizar en las plantas— y la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental realizadas por encargo del Banco Mundial. Así y todo, el Tribunal de la Haya en su fallo ha sostenido que: “la Argentina no ha proveído hasta el momento pruebas que sugieran que la contaminación que eventualmente generaría la puesta en funcionamiento de las plantas sería de naturaleza tal que podría causar un perjuicio irreparable al Río Uruguay” (inciso 75, fallo No. 35 del 13 de julio de 2006).

Uruguay ha siempre argüido razones de índole económica para la autorización de las plantas pasteras. En efecto, entre las plantas Ence y Botnia suman 1.860 millones de dólares de inversión (algo más del 10% del PBI uruguayo).

La planta de Botnia, de ser terminada, será la planta de celulosa más grande del mundo, además de constituir la mayor inversión industrial en la historia del vecino país y también la mayor inversión del sector privado industrial de Finlandia en el exterior.

De la misma manera, Uruguay ha fundamentado su reclamo por los cortes de ruta en los pasos transfronterizos en los costos que éstos tienen en términos de turismo y de transporte de mercaderías (estimados, por el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo en aproximadamente 400 millones de dólares). Pero, si bien Uruguay ha pensado siempre en los aspectos económicos referidos al tema de las papeleras; no ha hecho, en cambio, un análisis económico-ambiental completo de su decisión.

### Costos y beneficios

Encuadrar el conflicto de las papeleras desde el punto de vista de la economía ambiental implica aplicar un principio económico cuyo origen se remonta a la obra del economista inglés A. C. Pigou (*Economía del bienestar*, 1912). La contaminación ambiental constituye lo que se llama una “externalidad negativa”, que ocurre cuando la acción de individuos o empresas daña a otros sin mediar un pago consensuado por ese perjuicio.

El “no pago” ocurre como consecuencia de que los activos ambientales no se intercambian en ningún mercado —esto es, salvo en casos puntuales, no se puede comprar o vender aire limpio o claridad del agua—. Por ende, al no tener en cuenta los daños ambientales que se generan, se producen más bienes (y más contaminación) de lo que sería lo mejor desde el punto de vista de la sociedad como un todo

(el “óptimo”). Vale entonces la pena aclarar aquí su significado.

Al momento de decidir alguna acción con consecuencias ambientales (como la construcción de las papeleras) deben evaluarse sus costos y beneficios. La contaminación puede existir “hasta donde sea conveniente” —esto es, el punto en que los costos tecnológicos de disminuirla empiecen a exceder los beneficios correspondientes para la sociedad como el ahorro de costos en salud—. Este tipo de análisis refleja la realidad. Las personas están generalmente dispuestas a vivir con cierto nivel de contaminación —y soportar los costos que eso conlleva— si implica más empleos, mejores niveles de ingreso, etc.

Si bien los impactos en el medio ambiente no son un hecho deseable, la “contaminación cero” tampoco lo es, si es que se consigue a costa de suprimir actividades económicas que generan beneficios mayores que sus costos.

Pero el nivel de contaminación “óptimo” no es elevado, porque la sociedad generalmente no quiere incurrir en altos costos ambientales o de salud, aunque tengan como correlato altos niveles de actividad económica.

Allí surge entonces el rol de las políticas ambientales domésticas, para lograr que la contaminación sea la “socialmente deseable” y no la que decidan quienes consumen y producen bienes contaminantes.

En general, dichas regulaciones ambientales son de diversos tipos: desde la fijación de estándares de calidad hasta la imposición de impuestos específicos sobre las actividades contaminantes.

En el caso particular de la contaminación transfronteriza, se genera una “externalidad negativa” hacia otro país. Así, los costos que

ésta pudiera ocasionar no son percibidos plenamente por el país de origen, y esto puede llevar a que dicho país no tome las medidas precautorias adecuadas. La posibilidad de esta falta de control es, entonces, lo que lleva a introducir cláusulas en tratados internacionales, de manera tal de facilitar las negociaciones para que los costos ambientales se incluyan en las decisiones de los países.

### Los acuerdos internacionales

Desde el siglo XVIII, pero con mayor énfasis desde la segunda mitad del siglo XX, los países han negociado tratados internacionales para resolver problemas ambientales. Aunque las convenciones más conocidas son las de ozono, cambio climático o biodiversidad, existen muchos otros acuerdos que se refieren a todo tipo de problemas de recursos naturales y de ambientes compartidos. Hay así centenas de tratados bilaterales y multilaterales en la materia.

Cada compromiso internacional establece distintos tipos de instrumentos para administrar el recurso común. En el caso de los tratados referidos a ríos, surgen por cuestiones de límites, por el manejo regional de un recurso en particular, y por la reducción de contaminantes puntuales.

A la vez, algunos acuerdos son declaraciones de intención, y en otros casos, los países optan por un instrumento de regulación ambiental explícito. En esta última circunstancia, se trata generalmente de arreglos de reducción de contaminación que puede estar presente en el curso de agua dentro de cierto marco temporal.

Entonces, el fin último de los tratados internacionales es lograr que los países no actúen en su propio interés, sino que lo hagan pensando en sus vecinos. Esto es, en lenguaje económico, que “internalicen” las posibles “externalidades negativas” que las actividades domésticas puedan tener en los países contiguos.

Si bien la literatura teórica sobre

las bondades de este tipo de soluciones es abundante, y también la revisión de las condiciones bajo las cuales los acuerdos tienen mayores chances de perdurar, hay sólo unos pocos trabajos sobre la efectividad concreta de los mismos.

Pero la evidencia muestra que la efectividad global referida a los cursos de agua es baja. En particular, un trabajo publicado en 2002 en la prestigiosa *American Economic Review* concluye que el efecto de “aprovechamiento gratuito” (“free riding”, en inglés) se produce en la mayoría de los ríos internacionales, salvo en el caso de los localizados en la Unión Europea.

### La perspectiva económica

La misma tendencia para manejar los recursos acuáticos comunes por medio de tratados internacionales se ha dado en el Río Uruguay con la regulación del *Estatuto del Río Uruguay* (26 de Febrero 1975), el cual tiene como principal antecedente El *Tratado de Límites del Río Uruguay* del 7 de Abril de 1961.

Dicho estatuto establece, entre otras cosas, un régimen de comunicaciones frente a cualquier obra que pueda afectar la calidad de las aguas (arts. 7 a 12), el compromiso de prevenir la contaminación de las aguas (art. 41), y la responsabilidad por daños de un país frente al otro por la contaminación que causaren las actividades (art. 42).

Evidentemente, por el momento al menos, la efectividad de tal Estatuto ha sido baja. No existe evidencia de que Uruguay haya tomado sus decisiones sobre la construcción de las plantas celulósicas incorporando en sus cálculos los potenciales daños ambientales que éstas causarían a la Argentina.

Lo que sí ha hecho Uruguay es considerar que debía autorizar la construcción de las plantas, porque los beneficios económicos derivables de ella son mayores a los costos ambientales que su población pueda potencialmente sufrir.

También es cierto que la Argentina no ha podido hasta ahora probar que la posible contaminación se

“transportará” a su territorio e implicará costos para la salud y las industrias turísticas. Por lo pronto, el único impacto comprobado es la contaminación visual que generan las chimeneas de Botnia.

Por ende, lo primero que nuestro país debería haber hecho, es valorar económicamente los costos ambientales que las plantas iban a generar. Para ello, necesitaba hacer una evaluación de impacto ambiental físico propia; que tenga en cuenta la zona en la cual se producirían los impactos, así como también su marco temporal.

No obstante, de poder probar el impacto ambiental, ¿qué es lo que la Argentina debería exigir para poder llegar al “óptimo” buscado por el Estatuto del Río Uruguay? Básicamente exigir que Uruguay reviera si los beneficios que le generan dichas inversiones superan los costos en ambos países. La manera de exigirlo podría ser pidiendo una compensación por los daños ocasionados. Los costos argentinos provendrían de la valuación económica del impacto ambiental. Esto incluye valores directos como las pérdidas de turismo en Gualaguaychú, los potenciales costos médicos por la atención de problemas de salud, y hasta los daños a las personas que van a zonas recreativas y ahora ya no van a ver un paisaje natural, sino las chimeneas de las plantas.

Si la cuenta costos-beneficios mutuos diera negativa, la compensación alcanzaría su fin, porque a Uruguay ya no le convendría el emprendimiento. No obstante, dada la magnitud de la inversión, esto es improbable que ocurra. Por eso, la Argentina no debería apostar a que las plantas no se construyan; sino a inducir a que Uruguay redirija los efluentes hacia cursos de agua más alejados del territorio argentino, a que la compense por los daños ambientales que le cause, y a que tome los mejores recaudos para evitar riesgos ambientales innecesarios.

\* **Mariana Conte Grand** es economista especializada en temas ambientales, UCEMA.



## La conducción de nuestra defensa nacional en el siglo XXI

Jorge Luis María Bergamaschi\*

Finalizado el ciclo bipolar de la Guerra Fría, la situación global viene ofreciendo posibilidades de actuación diferente a los países integrantes del sistema internacional. La República Argentina primariamente dinamizó sus acciones distinguiendo los *factores condicionantes de su realidad interna respecto de aquellos determinantes de su política exterior*, proceso que profundizó durante la última década del siglo XX, reclasificándolos como *preponderantes* y alentando procesos de integración subregional. Iniciado el siglo XXI, nuevamente mutó la categorización de tales factores y actualmente se los reconoce como *Intereses Vitales y Estratégicos*.(i)

Si bien los conceptos que dimensionan los alcances de nuestra defensa están plasmados en el preámbulo y el articulado principal de nuestra Constitución Nacional; a modo de política de Estado, la ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 y un conjunto de documentos posteriores fueron asignando roles, funciones y criterios de ejecución a diversas agencias estatales y a los ciudadanos en general.(ii)

Semejante entramado jurídico ha impuesto una fluida y obligada interrelación entre autoridades nacionales de máximo nivel institucional y estamentos orgánicos funcionales de la administración central y descentralizada del Estado, dando forma a un complejo proceso de toma de decisiones cuya continuidad sinérgica viene evidenciando un estado de cosas a partir de entonces (*situación*).

Este ir y venir permanente no es novedoso, comúnmente surge a consecuencia de que siempre los Estados-nación procuran

mantener su independencia y por ende sus legítimos gobernantes son quienes están obligados a aplicar su voluntad política con entera libertad dentro del marco legal vigente, aún cuando los márgenes de esa misma libertad sean muy estrechos a la hora de tomar decisiones.

Actualmente los datos de nuestra realidad evidencian la existencia de una firme decisión política de fortalecer el rol del Estado, procurando su máxima eficacia y sostenerla en el tiempo. Desde esta óptica no debieran preocupar posibles cambios de tamaño, forma, roles y funciones de las organizaciones, sistemas y subsistemas que lo integran: *“mientras éste cumpla su finalidad esencial de ser gerente de nuestra defensa”*.(iii)

Pero existe otra perspectiva analítica y de interpretación consecuente respecto de la misma realidad. Es la que evidencia que, a partir de la sanción de la ley de defensa nacional, el cumplimiento parcial de la misma y de algunas normas contribuyentes sancionadas posteriormente, en común dinamizaron falencias sistémicas que desde entonces inciden sobre las *tres funciones básicas* que sustentan y justifican la existencia de cualquier nación jurídicamente organizada (territorio, población, voluntad de ser) y la necesidad de su defensa.(iv)

### El acuerdo interno

Siendo el resultado de la unidad social de sus diversas fuerzas constitutivas, y permaneciendo en constante elaboración por los cambios que se producen en lo interno y externo, debe señalarse que desde la sanción de la ley de defensa nacional a la fecha se

asiste a una persistente y constante puja de antagonismos político-institucionales al respecto. Se aprecia que los mismos no surgieron espontáneamente y consecuentemente vinieron retroalimentándose en cada cambio de gestión por haber asumido a la defensa como *política de un gobierno*, en lugar de sostenerla como *política de Estado* según indica el espíritu y letra de la legislación específica vigente.(v)

Si bien podría verse este fenómeno como el resultado de esfuerzos conscientes por afianzar la necesaria solidaridad sinérgica y acuerdo social interno, lo que se observa es una semejanza comparable al rol de un director de orquesta disconforme: *“mientras él se empeña en que sus integrantes logren interpretar una melodía social unitaria y armoniosa, el poder y autoridad con que cuenta no alcanza ya que los músicos permanecen inhibidos de cumplir dicha función porque disponen de una partitura incompleta e instrumentos inadecuados cuando no desafinados (falta de orientación y recursos)”*.

### El planeamiento

Por su parte, el Estado es el máximo ente centralizador de la información de los grupos sociales que lo componen, recopilando sus problemas, necesidades y demandas. La ley de defensa determina que el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) es el único organismo colegiado responsable de tal función, habilitando a sus integrantes a procesar y extrapolar los datos obtenidos en función de los objetivos nacionales fijados en la Constitución Nacional, en la finalidad señalada en la misma ley y en su Decreto reglamentario.

Siendo éste el nivel estatal donde debió iniciarse el planeamiento general de nuestra defensa — fijándose, al mismo tiempo, metas y prioridades en el proceso de desarrollo y protección integral de nuestra sociedad—, el hecho que el CODENA desde su creación no funcionara orgánicamente ha generado en muchas personas ideas tan nocivas como erráticas: “consultados al respecto la mayoría de nuestros ciudadanos percibe e interpreta que la defensa de la nación es sólo vinculante para las agencias del estado involucradas en tal sentido, y meramente indicativa para los sectores privados que lo sostienen y financian pagando impuestos confiados en que éste funcione y preste la utilidad perseguida.”(vi)

### La conducción

Por último, la misión del Estado es procurar el bien común mediante el ejercicio de la autoridad pública, donde las acciones tendientes a proveer su defensa y la facultad de tomar decisiones definitivas e inapelables llegado el caso se sustentan en el monopolio del uso de la fuerza.

Esta visión condensa aquellos legítimos actos de posesión soberana sobre sus espacios territoriales, marítimos, aéreos y la protección de los habitantes contenidos en ellos, asumiendo que quien finalmente disponga el empleo de las armas lo hará basado en mecanismos que previamente hagan del Instrumento Militar algo previsible. (vii)

La convocatoria al CODENA efectuada por el señor Presidente de la Nación en el mes de septiembre —requiriéndole la confección de un diagnóstico comprensible referido a la situación estratégica nacional y regional—, debe ser asumida como una decisión auspiciosa porque seguramente ha percibido que la mora en este aspecto es significativa. (viii)

La lógica señala que una vez aprobado por dicha instancia el paso posterior debiera culminar en la confección y promulgación de una

*Directiva Orgánica de Defensa Nacional* que hasta el momento nuestro país nunca formalizó, la cual sirva como único y excluyente incentivo para desarrollar el proceso de planificación general y sectorial de la nación según los niveles contemplados en la legislación vigente, y de este modo dejar expresamente puntualizado: “quiénes deberán hacer qué cosas, cuándo, dónde, con qué, por qué y para qué en pro de nuestra defensa nacional desde la paz.”(ix)

Este es el camino que permitirá lograr el Objetivo General puntualizado en el Decreto 545/2003 aprobando el proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”.

### En síntesis

Pudiendo elegir autoridades o ser elegidos como tales, y asistidos por el derecho que emana de la Constitución y sus leyes, la democracia habilita a los ciudadanos a recordar a sus gobernantes que sólo poseen potestad suprema en su orden y que la misma no es indeterminada y menos aún absoluta. Ello es a consecuencia de que el poder temporal del cual son depositarios se justifica en razón del fin para el que está establecido y que en toda circunstancia se define por ese mismo fin y no por las convicciones personales que al respecto los animen, porque en esencia no dejan de ser servidores públicos de la sociedad de la cual provienen y a la cual se deben.

En concordancia con lo tipificado en la última frase del Objetivo General contemplado en el Decreto 545/2003 (x), todo lo escrito consistió en advertir que la situación internacional imperante en el escenario estratégico globalizado del siglo XXI está señalando a quienes vienen conduciendo —o a futuro aspiren a conducir— los destinos supremos de nuestra nación, que *deberán potenciar y sostener con acciones concretas las tres funciones básicas antes referidas*, a la brevedad

posible, según lo estipule la legislación vigente y en los términos y plazos que ella fije.

De no obrarse en consecuencia, se aprecia que en algún momento nuestro país difícilmente pueda evitar correr diversos riesgos y/o enfrentar amenazas que en los hechos decanten en transferencias parciales de su Poder Estratégico Nacional en beneficio de organismos supranacionales, de actores privados o de otro Estado-nación en caso de ser agredido.

### Notas

(i) La Defensa Nacional en la Agenda Democrática, MINDEF, Dictamen Mesa 1, págs 27 a 37 (2003).

(ii) Leyes N°: 23.554 de Defensa Nacional (1988), 24.059 de Seguridad Interior (1992), 24.948 de Reestructuración de las FF.AA. (1998), 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), 26.102 de Seguridad Aeroportuaria (2006). Decretos N°: 1273/92 Reglamentando la Ley de Seguridad Interior, 1116/96 Aprobando la Directiva de Planeamiento Militar, 950/02 Reglamentando la Ley de Inteligencia Nacional, 1407/04 Aprobando el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, 727/06 Reglamentando la Ley de Defensa Nacional.

(iii) Decreto 545/2003 Aprobando el proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”

(iv) Ley 23.554, arts 32,33, 34 (el Decreto 727/06 no lo reglamentó, pese a estar expresamente previsto), 46 incisos b, c y f. Ley 24.948, arts 27, 32 y 33 (parcialmente cumplido).

(v) Ley 23.554, arts 7 y 8.

(vi) Ley 23.554, arts 3. 10, 12, 14, 15, 32,33,34,35,36 y 37.

(vii) Ley 23.554, arts 3, 5 y 6. Decreto 727/06 arts 1, 13, 17 y 23.

(viii) Decreto N° 727/06, arts, 4 al 11 - Decreto 1168/06 art 1.

(ix) Ley 23.554, arts 3 y 8 inc c) y d) - Decreto N° 727/06, art 7.

(x) “Se utilizará una metodología de trabajo participativa que contemple las opiniones y aportes de todos los actores reflejando de este modo los intereses nacionales en la materia”.

\* **Jorge Luis María Bergamaschi** es Comodoro (R) de la Fuerza Aérea Argentina, docente de la Escuela Superior de Guerra Aérea.



## **Visitas y actividades del ISIAE: Señales de un mayor interés por la dimensión estratégica sobre sucesos en la región y en el mundo**

En la segunda mitad de este año nuestro Instituto tuvo una sucesión de actividades que, a despecho de otras opiniones, da muestras del interés que despiertan las dimensiones estratégicas de los sucesos que afectan directa o indirectamente a nuestro país, a la región y al mundo.

En el mes de julio, la visita y exposición del Dr. Rafael Grossi, Jefe de Gabinete de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas con sede en Holanda, nos planteó la situación mundial de cumplimiento de las reducciones de los arsenales de la Guerra Fría, la peligrosidad del tráfico ilegal de sustancias químicas, el rol importante de nuestro país en los acuerdos regionales y en el mundo.

La publicación de la Reglamentación parcial de la Ley de Defensa nacional dio lugar a varias sesiones de análisis y discusión sobre sus alcances, que culminaron con la disertación en nuestra sede del Subsecretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa, Lic. Germán Montenegro, y posteriormente del Interventor en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Dr. Marcelo Fabián Saín. Sus exposiciones, como actores intelectuales directos, fueron de gran valor e interés, permitiendo resaltar que serían necesarios documentos complementarios —tales como el Decreto de diseño de las Fuerzas Armadas (FFAA) de reciente publicación—, así como también una inversión para la recuperación de los ciclos logísticos y la incorporación progresiva de medios de combate modernos.

En agosto, Craig Deare y Thomas Costa, profesores de la Universidad de Defensa de EEUU (CHDS), participaron de nuestra reunión mensual con interesantes visiones sobre la estructuración de fuerzas en un sistema de defensa, el rol de la organización estatal en la definición de roles y el proceso de planeamiento de fuerzas, revelando una evolución positiva de ideas que ya tienen lugar a nivel regional. Estuvieron también con ellos el Dr. Salvador Raza de Brasil, y el Dr. Jaime Covarrubias de Chile, con visiones sobre la paradiplomacia, la diplomacia municipal y las misiones de las FFAA de distinta naturaleza.

En septiembre, expuso el Dr. José Horacio Jaunarena, tres veces Ministro de Defensa, comentando la Reglamentación de la Ley de Defensa. Con tono crítico Jaunarena analizó tanto el articulado como las omisiones, tales como las previsiones de movilización y reservas. Asimismo, recordó acciones encaradas en años recientes, la vigencia de la ley de Reestructuración de las FFAA, y las contradicciones normativas y de hechos actuales.

En octubre, el Agregado Militar a la Embajada de Alemania, Coronel Heribert Schneider, desarrolló una muy completa exposición sobre las FFAA alemanas,

con profusión de detalles y comentarios sobre el mantenimiento del Servicio Militar Obligatorio, la importancia de los derechos y deberes del ciudadano soldado, las nuevas misiones internacionales y el reconocimiento social de su función que tienen esas instituciones en su país.

El 26 de octubre se desarrolló el “Seminario Sobre Misiones de Paz”, con una concurrencia que colmó nuestro salón; prestigiada por la presencia de los embajadores de Francia, Nueva Zelanda, Italia y representantes de muchas otras embajadas e instituciones. El evento contó con la presencia del Vicepresidente del CARI, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, y fue inaugurado por el Embajador Raúl Ricardes, Director de Organismos Internacionales, quien destacó el rol de nuestro país en Operaciones de Paz (OP) y su relevancia para las relaciones exteriores. Hablaron también el Coronel Carlos Pissolito, Director del CAECOPAZ, enfatizando la variación de los desafíos que presenta una OP y la preparación para afrontarlos. El General de Brigada Eduardo Lugani expuso sus experiencias como 2do Comandante de la Fuerza de Paz en Haití; el Capitán de Fragata Jorge Defensa expuso la actuación del contingente argentino —en particular el naval— y el Comodoro Carlos Mazzocchi presentó un conmovedor relato de las tareas de nuestros médicos y enfermeros en el Hospital Móvil de la Fuerza Aérea en Haití. Completaron la exposición la Dra. Mónica Hirst (UTDT) con agudos comentarios sobre la participación regional en OP, los intereses nacionales y las posibilidades de cooperación, y el Dr. Alejandro Corbacho (UCEMA) dio la visión política de cierre.

Finalmente, en noviembre recibimos al Investigador Principal del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Universidad Nacional de Defensa de EEUU Coronel John Cope, quien compartió su visión de la regionalización de la seguridad en América, las diferencias de intereses y amenazas, y el rol de EEUU.

Hemos concluido un año durante el cual fueron objeto de análisis y discusión el tema de la energía y sus derivaciones en Bolivia, el conflicto argentino-uruguayo, los procesos electorarios en el continente, los acuerdos argentino-chilenos en Fuerzas de Paz, las vinculaciones de las crisis en Israel-Palestina, Irak, Líbano, Irán, Afganistán y Corea del Norte.

Agradezco a quienes nos visitaron y contribuyeron con sus ideas a nuestros debates y los invito a continuar enriqueciendo la capacidad de análisis y de aporte amplio y desinteresado sobre temas que hacen a la esencia de nuestro Estado y de su porvenir.

**Julio A. Hang**  
Director del ISIAE