



año 7  
número 28  
marzo 2004

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

## ¿A Dónde Conduce "La Recta Final" del ALCA?

*Roberto Bouzas\**

### En este número:

- ¿A dónde conduce la "recta final" del ALCA?
- La dimensión subnacional y las demandas de mayor protagonismo fueguino en la política y el quehacer antártico.
- La presidencia argentina del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR).
- España 11-M: La relación transatlántica y la lucha contra el terrorismo Internacional.
- Comentarios bibliográficos: "Shifting Security Parameters in the 21st Century."  
"Explaining Embraer's Hi-Tech Success: Porter's Diamond, New Trade Theory, or the Market at Work?"

### CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

### Presidente

Carlos Manuel Muñiz

### Director ISIAE

Roberto E. Guyer

### Director del Boletín

Fabián Calle

### Secretaría de Redacción

Valeria Di Fiori

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)

A menos de un año del plazo establecido para concluir las negociaciones, el futuro del ALCA es incierto. En primer lugar, las diferencias de intereses, agendas y preferencias han mantenido la negociación concentrada en los aspectos "estratégicos" demasiado tiempo. Sólo en el último tiempo los negociadores comenzaron a abordar efectivamente los temas clave de acceso a los mercados y disciplinas comerciales, y no hay evidencias de que exista un consenso suficiente para llegar a un acuerdo satisfactorio en tan breve plazo. De hecho, después de la reunión ministerial de Miami de noviembre pasado y del encuentro del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla en febrero de 2004, las dudas sobre cómo concluirán las negociaciones han aumentado.

Las perspectivas para un acuerdo amplio tampoco son buenas porque a lo largo de todos estos años de negociación, no se advierte por parte de los principales actores (y especialmente de Estados Unidos) el compromiso con un resultado equilibrado. En efecto, el Ejecutivo norteamericano obtuvo la autorización para negociar bajo el mecanismo de la "vía rápida" recién en el año 2002, y ésta le fue conce-

didada con condicionamientos que plantean dudas sobre la disposición del legislativo para ratificar acuerdos que impliquen concesiones importantes en temas de interés para algunos países latinoamericanos.

Finalmente, y como parte de este posicionamiento estratégico, en forma paralela a las negociaciones del ALCA se ha consolidado una red de acuerdos preferenciales entre países y grupos de países con contenidos superpuestos y a veces incluso incompatibles. Si bien esta red de pactos bilaterales y "minilaterales" puede ser vista como un paso hacia un acuerdo hemisférico, en realidad parece más bien una respuesta estratégica, como la búsqueda de ventajas tempranas de acceso al mercado más grande del hemisferio (Estados Unidos), la consolidación de posiciones de "centro" en una arquitectura de acuerdos comerciales del tipo "centro y rayos" (hub and spokes) y el intento por mejorar los recursos de poder a través de la formación de coaliciones.

### Miami (casi) diez años después

La Conferencia Ministerial del ALCA celebrada en Miami en noviembre de 2003 y la reunión del CNC celebrada en Puebla en febrero de 2004 no despe-

jaron las dudas sobre el futuro del ALCA. Por el contrario, levantaron nuevos nubarrones. Si bien la Conferencia de Miami no terminó en un fracaso abierto, reprodujo un patrón clásico en las negociaciones del ALCA: postergar las definiciones complejas para más adelante. Pero el espacio para dilatar la toma de decisiones en torno a temas sensibles se ha reducido enormemente: faltan menos de doce meses para que se venza el plazo original establecido, también en Miami, en diciembre de 1994. Por este motivo en la reunión de febrero de 2004 no hubo más remedio que aceptar la realidad: aún no existe una base suficiente como para sellar un acuerdo aceptable para las partes y las negociaciones parecen estar en un impasse.

La reunión de Miami tuvo el mérito de formalizar lo que estaba implícito, a saber: que el acuerdo del ALCA, si finalmente se alcanza, será bastante menos ambicioso de lo que se pensó al principio. Esta versión light del ALCA es funcional a algunos participantes, aunque varios de ellos se opongan formalmente a aceptarla. El rasgo esencial de la Declaración de Miami es la propuesta de un acuerdo de "dos pisos", el primero de los cuales incluiría "un con-



junto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países", en tanto que el segundo contemplaría "obligaciones y beneficios adicionales" para aquellos países o grupos de países que negocien acuerdos más profundos en materia de acceso a los mercados o disciplinas comerciales. El acuerdo conjunto incluiría obligaciones y derechos en las nueve áreas de negociación, descartando la posibilidad de que algunos temas queden fuera del acuerdo. No obstante, en la medida en que no existe el compromiso de desarrollar reglas específicas en todos los campos, dichos acuerdos podrían simplemente replicar los compromisos ya alcanzados en la OMC. En tal caso, la naturaleza OMC-plus del ALCA estaría en entredicho. La Declaración Ministerial de Miami tampoco incluyó ninguna precisión sobre el contenido específico del acuerdo de "primer piso", ya que las partes no alcanzaron un acuerdo. Curiosamente, la definición de ese contenido (un tema extremadamente sensible) fue transferida para la reunión del CNC (una instancia jerárquica menor), prevista para febrero de 2004.

Como cabía esperar, la reunión de febrero no resultó en ningún acuerdo más allá de la fijación de un nuevo encuentro. La base del desentendimiento reside en la extensión de los compromisos que se adoptarán en el acuerdo de "primer piso" en materias tan sensibles como la agricultura. El Mercosur ha hecho de un acuerdo agrícola sustantivo una demanda básica, pero el espacio para avanzar en la materia es limitado. Este es uno de los principales dilemas en torno a la capacidad de las negociaciones preferenciales para resolver temas "duros" en materia de protección o disciplinas comerciales: ¿por qué habría de obtenerse preferencialmente lo que no se concede en el ámbito multilateral, donde hay mucho más en juego y mayores oportunidades de trade-offs mutua-

mente beneficiosos? ¿Cuáles son las coaliciones domésticas y los intereses estatales que apuntalarían ese tipo de concesiones en el plano hemisférico? ¿Es incluso factible hacerlas en campos como el de los subsidios a la producción?

La Declaración Ministerial de Miami tampoco dejó claro cuál será la relación entre el acuerdo hemisférico general y los acuerdos plurilaterales. Una opción es una arquitectura similar a la del GATT previo a la rueda Uruguay, donde convivían un acuerdo general con obligaciones y derechos para todos los miembros, y códigos de membresía voluntaria que incorporaban disciplinas más precisas en ciertos campos. En este caso, el acuerdo hemisférico funcionaría como un paraguas general para una red de acuerdos bilaterales y plurilaterales. Cuando se piensa en un ALCA con estas características, la imagen que surge de manera inevitable es la de la ALADI. La principal diferencia es, en este caso, que Estados Unidos -el mercado más grande del hemisferio- será parte del acuerdo.

### ¿Un acuerdo para salvar la cara?

En suma, la reunión de Miami delineó un ALCA muy problemático. La mejor garantía de que el ALCA fuera un acuerdo equilibrado y recíproco era mantener la negociación dentro de un esquema plurilateral (éste era el espíritu original del concepto de *single undertaking*). El proceso, sin embargo, se movió irreversiblemente en otra dirección. Para los negociadores norteamericanos, el enfoque bilateral siempre prometió mejores resultados que un complejo ejercicio que involucrara a 34 países. Los países que primero obtuvieron preferencias de acceso al mercado norteamericano (como México) tampoco mostraron gran entusiasmo con un ejercicio que erosionara las ventajas obtenidas gracias a la discriminación. Este enfoque también satisfizo en lo inmediato las posiciones defensivas de Brasil con respecto a un acuerdo hemisférico.

Después de la reunión de Miami, el escenario de un ALCA comprehensivo y balanceado que dé lugar a una transacción adecuada para todas las partes parece más lejos que nunca. La interdependencia entre varios de los temas de la agenda hemisférica y las negociaciones multilaterales también hace improbable que la primera pueda conseguir resultados sustantivos antes de que concluya la estancada rueda de Doha. En este contexto, tal como lo manifestó el Representante Comercial de Estados Unidos después del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún, la estrategia norteamericana será la de seguir adelante con su política de "liberalización competitiva", cerrando acuerdos con aquellos países que estén dispuestos a hacerlo en los términos planteados. Este escenario de bilateralismo activo es el peor de los mundos y aumentará los costos de exclusión para quienes queden fuera. En el largo plazo, también aumentará el precio del "boleto de entrada" al club preferencial.

El Mercosur y la Argentina enfrentan un dilema y las estrategias de "ganar tiempo" como las que se siguieron a fines de los noventa no sirven si no se acompañan de una consolidación efectiva del proceso de integración subregional. A esta altura de los acontecimientos, esta constatación tal vez sólo sea, como comúnmente se dice, "llorar por la leche derramada". Pero el hecho es que las consecuencias de ese "derrame" muy probablemente se comenzarán a pagar ahora. Ante la dificultad de alcanzar un acuerdo de "primer piso" balanceado, el desafío que enfrenta hoy el ALCA se ha reducido -lamentablemente- a alcanzar un *face-saving deal* que permita mostrar algún resultado y, en el mejor de los casos, deje una puerta abierta al futuro.

\*Profesor de la Universidad de San Andrés e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Director Académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO-Universidad de San Andrés-Universidad de Barcelona).



## Tierra del Fuego y la Antártida

# La Dimensión Subnacional y las Demandas de Mayor Protagonismo Fuegoينو en la Política y el Quehacer Antártico

*Miryam Colacrai \**

### Consideraciones preliminares

La incorporación de la dimensión subnacional se torna muy relevante para la cuestión de la política antártica a partir de la combinación de dos factores: la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, por un lado,<sup>1</sup> y la capacidad de gestión internacional que la Constitución Nacional en su reforma del año 1994 les reconoce a los estados provinciales, por otro.<sup>2</sup>

Para analizar este proceso, es necesario remitirse a 1992, año en que se produce una primera aproximación del gobierno fueguino mediante la firma de un Convenio con la Dirección Nacional del Antártico, en cumplimiento de principios establecidos en la Política Antártica (fijada a nivel nacional por el Decreto 2316/90) y en la Constitución provincial. Conviene recordar que en la Política Nacional Antártica se hacían expresas menciones a la necesidad de articular el quehacer nacional antártico con las posibilidades que pueden ofrecerse desde la región patagónica - dada su ubicación estratégica respecto del territorio antártico- para el desarrollo de actividades científicas y logísticas.

Así, concretamente, se expresaba entre las políticas a implementar la "vinculación entre la Patagonia, en particular Tierra del Fuego, y el Sector Antártico Argentino mediante el establecimiento de los programas apropiados". Y se consideraba como una de las prioridades, "el fortalecimiento de las capacidades portuarias y logísticas de Ushuaia, y de los demás puertos y aeropuertos patagónicos -en particular el aeropuerto de Río Gallegos- como punto de acceso a la Antártida". También se mencionaba la "posibilidad de establecer centros de prevención de contingencias ambientales en los puntos geográficos

mencionados".

Como puede observarse, se otorgaba en la Política Antártica Nacional de 1990 un lugar de relevancia a la Patagonia en las cuestiones antárticas, protagonismo que sería reclamado por Tierra del Fuego al ser erigida como provincia.

El mencionado Convenio de esta provincia con la Dirección Nacional del Antártico establecía - además de otras cuestiones - evaluar áreas de interés recíproco, encarar programas de cooperación y complementación -nivel provincial con nivel nacional- y considerar el conjunto de los aspectos políticos, administrativos, operativos, logísticos y científicos, a los efectos de "garantizar a la provincia el protagonismo apropiado". Este Convenio luego fue ratificado por el Poder Ejecutivo Provincial, según el Decreto 1868 del 23 de octubre de 1992.

Con estas primeras medidas, se comenzó a perfilar lo que creo podría definirse como "una política de estado provincial con relación a la cuestión de la Antártida", entendiendo que la percepción fueguina sobre este tema excede cualquier limitante partidaria y cruza transversalmente tanto a la clase política y los funcionarios como a la propia sociedad civil.

Desde el punto de vista jurídico-político, un paso significativo fue la sanción de la Ley Provincial n° 307: "Política Antártica Provincial", el 4 de julio de 1996. En ella se expresa que el Gobierno Provincial acompaña al Gobierno Nacional en las acciones tendientes a afianzar los intereses argentinos en la Antártida, complementando las responsabilidades de las instituciones nacionales con injerencia en el tema. A la vez, deja en claro que se promueve y demanda una mayor participación provincial en las cuestiones antárticas, al señalarse como un objetivo prioritario en el

artículo 6 (Título II) de la mencionada Ley, "lograr en las decisiones sobre el tema el protagonismo correspondiente al status de Estado Provincial en cuyo ámbito geográfico se encuentra la Antártida, consensuando las mismas con las autoridades del sistema antártico argentino."

Convencidos de la existencia de un horizonte antártico para la región fueguina y su propio desarrollo como tal, surgieron posteriormente y de manera continuada una serie de proyectos y realizaciones concretas. Todos ellos apuntaron a posicionar a Tierra del Fuego, y particularmente a Ushuaia, como una de las denominadas "Puertas a la Antártida" -rol que comparte con Punta Arenas (Chile), Christchurch (Nueva Zelanda), Hobart (Australia) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica)- aunque exhibiendo una ventaja comparativa por su mayor cercanía. No constituye un dato menor recordar que en los últimos años Ushuaia ha demostrado en cifras ser la "puerta de entrada" más activa al Continente Antártico.

### Pasos concretos

Al remarcar prioridades, presencia geográfica y responsabilidades, la misma Ley de Política Antártica Provincial (n° 307, de 1996) deja en claro el "carácter de territorio Provincial de la Antártida Argentina". En consonancia con esa condición, incentiva la participación de los pobladores fueguinos en programas científicos, actividades logísticas y ofrecimiento de servicios, a la vez que alienta la generación de pequeñas y medianas empresas en dirección a ese fin. Crea, además, la Comisión Provincial del Antártico, cuya principal función será asesorar al gobernador en la temática y en las acciones a desarrollar.

Los proyectos fueguinos han partido de ciertos aspectos consi-



derados clave para coronar esta aspiración, como por ejemplo contar con infraestructura y servicios suficientes para ser provistos tanto a la actividad antártica nacional como a la que desarrollan otros estados, organizar un “centro logístico antártico” y unificar trámites administrativos relacionados con dicha actividad.

Para poder contar con el financiamiento requerido en lo atinente a los estudios de factibilidad y la correspondiente asistencia técnica, la provincia incorporó este proyecto dentro del “Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas”, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

La prioridad política y económica asignada al “perfil antártico fueguino” fue acompañada con diversas obras de infraestructura, entre las que merecen destacarse el aeropuerto internacional de Ushuaia “Malvinas Argentinas” y el puerto de Ushuaia, cuya ampliación final fue concretada a fines de 1998.

En el aspecto organizacional, la provincia cuenta con dos áreas íntimamente relacionadas con el quehacer antártico: la Dirección Provincial de Antártida (dentro de la Secretaría de Desarrollo y Planeamiento) y la Oficina Antártica, dependiente del Instituto Fueguino de Turismo. Allí se elabora anualmente un interesante informe estadístico sobre el tránsito de turismo antártico a través de Ushuaia, en el que se contabiliza el tránsito de buques y pasajeros a través del puerto de Ushuaia, viajes locales, semilocales, en tránsito, tipo y características de las naves, etc. Se analiza también el turismo antártico comparativamente con los totales mundiales. Es muy importante señalar que esta información viene siendo presentada desde 1998 en las reuniones consultivas del Tratado Antártico, lo cual otorga visibilidad internacional a la ciudad de Ushuaia y a la región fueguina, en general.

En el marco de las capacidades

que alberga la Provincia de Tierra del Fuego, no puede dejar de mencionarse el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC)-organismo dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)- que funciona en la ciudad de Ushuaia desde fines de 1981. Además de constituir un pilar básico del desarrollo científico regional, exhibe una importante inserción en el plano internacional expresado en la realización de investigaciones conjuntas y en cooperación con otros centros de excelencia.

Todos estos factores posicionan convenientemente a la región fueguina en su aspiración por participar más directamente en las cuestiones antárticas, asumiendo nuevos roles, como así también con relación a la obtención de eventuales beneficios económicos derivados de la privilegiada interdependencia fueguino-antártica.

En el plano político y de gestión pública, es generalizada la convicción acerca de su incumbencia en el diseño e implementación de la política antártica, como así también de la necesidad de llevar adelante una estrategia de “crecimiento y desarrollo regional”, la cual pivotea sobre una multiplicidad de actividades y servicios relacionados con el quehacer antártico, que pueden ser ofrecidos eficientemente desde esa región y pueden ser utilizados para el despliegue de la actividad antártica -en sus aspectos científicos y logísticos- tanto para nacionales como extranjeros.

A ese respecto resulta muy ilustrativo el Convenio firmado entre la Provincia de Tierra del Fuego y el Programa Nacional de Investigaciones Antárticas de la República de Italia el 21 de junio de 1999, para la colaboración mutua en actividades científicas y logísticas antárticas y que fuera ratificado por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial nro. 1189/99.

### **Reflexiones finales**

El rol de “proveedor de servicios” para Ushuaia y el resto de la provincia fueguina, es percibido de

manera unánime por todos los sectores. Por su parte, la comparación con otros procesos similares -Hobart, Christchurch y Punta Arenas, aunque con diferentes niveles de relevancia- permite inferir que ello se corresponde con una tendencia manifestada en las así llamadas “puertas de entrada a la Antártida”.<sup>3</sup>

Va de suyo, entonces, que existe una conexión ineludible entre la dimensión nacional-subnacional en la cuestión antártica que, como tal, requiere ser acompañada por una efectiva complementariedad entre ambas.

\* Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Consultora del CARI e Integrante del Grupo Provincias de esta Institución.

<sup>1</sup> La provincia de Tierra del Fuego fue creada el 10 de enero de 1992. Hasta ese entonces había sido territorio nacional gobernado por un delegado del Presidente de la Nación. Esa etapa de transformación institucional se inició con la Ley Nro. 23775.

<sup>2</sup> Puede encontrarse un análisis pormenorizado de esta cuestión, focalizado en las provincias argentinas, en COLACRAI, Miryam - ZUBELZÚ, Graciela, “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998, pp. 319-334. Conviene tener en cuenta, además, que *los gobiernos subnacionales buscan cada vez más un acceso directo a las fuentes exteriores de riqueza y tecnología*.

<sup>3</sup> Tanto Hobart (Australia) como Christchurch (Nueva Zelanda) son ciudades a las que sus respectivos países, tradicionalmente, le asignaron especial responsabilidad en apoyo a sus actividades antárticas; en ambas existen centros logísticos importantes e institutos de investigación de excelencia en disciplinas antárticas. En el caso de Chile, desde 1998 comenzó a llevarse a cabo una “mini descentralización” de actividades antárticas y se estableció una delegación regional del Instituto Antártico Chileno en el ámbito de la Universidad de Magallanes (Punta Arenas). A este respecto, corresponde destacar que el traslado definitivo del Instituto Antártico Chileno se produjo en junio de 2003.

# La Presidencia Argentina del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR)

*R. Carlos Sersale di Cerisano\**

La Argentina ha logrado consolidar en los últimos años una política coherente en materia de no proliferación y de desarme: la Argentina es miembro de los cinco Regímenes existentes de no proliferación y a lo largo de este año preside dos de ellos (MTCR y Waasenaar Arrangement). En materia de desarme, nuestro país es un miembro activo de la Conferencia de Desarme (Ginebra) y de la Primera Comisión de Naciones Unidas (Nueva York). Preside, asimismo, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y forma parte del Panel de Expertos Gubernamentales sobre Misiles de Naciones Unidas.

La presidencia argentina del MTCR (Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas), posiciona a nuestro país como un actor de referencia en un contexto internacional caracterizado por la renovada importancia que se asigna, post 11 de septiembre, a aquellas iniciativas funcionales a la lucha contra el terrorismo, que tienen como objetivo la no proliferación de armas de destrucción masiva.

En este orden de ideas, cabe destacar que en noviembre de 2003, la Unión Europea decidió supeditar, en sus relaciones con terceros Estados o con agrupaciones regionales, la cooperación en otras cuestiones político-económicas a las políticas que en materia de no proliferación estos terceros detentan.

Por lo tanto, podemos afirmar que la elección de la Argentina para presidir el MTCR demuestra que nuestro país es considerado hoy un interlocutor válido y confiable en temas de la agenda internacional percibidos como vitales por los principales actores de la comunidad internacional.

## **Cómo funciona el MTCR**

El MTCR fue creado en 1987 por

los países del G-7, cuenta hoy con 33 Estados miembros y es un acuerdo voluntario entre países que comparten un mismo interés: limitar la proliferación de misiles capaces de transportar cualquier tipo de arma de destrucción masiva (con al menos 500 kg de carga útil y un alcance mínimo de 300 km). Ello se logra por medio de la aplicación de lineamientos comunes en materia de política de exportaciones, aplicados a una lista de ítems controlados, que cada país miembro implementa en forma concordante con su legislación nacional.

Los instrumentos de los que se valen los Estados Miembros para cumplir con los compromisos asumidos al ingresar al Régimen son los siguientes:

1. "Guidelines", directrices o lineamientos para la actuación de los Estados miembros. Enuncian factores a tener en cuenta al evaluar transferencias de ítems listados en los Anexos.

2. Lista de productos (Anexos) sometidos a control, dividida en dos Categorías.

La Categoría I incluye los sistemas misilísticos completos propiamente dichos y los sistemas de vehículos aéreos no tripulados, capaces de transportar armas de destrucción masiva con una carga útil mínima de 500 kg. y un alcance de al menos 300 km.

La Categoría II, se refiere a ítems de uso dual, es decir, que podrían ser utilizados para o en el desarrollo de sistemas misilísticos.

No obstante, cabe destacar que de la situación actual en materia de proliferación misilística, se desprende que hoy el MTCR se encuentra controlando la proliferación de dos tipos de tecnologías: 1) la de origen occidental (controlada por los Miembros del Régimen) y 2) la tecnología de origen post soviético, resultado de programas misilísticos de países como Corea

del Norte o Pakistán, que hoy se perfila como la mayor amenaza a la no proliferación y hacia donde la comunidad internacional concentra la mayor cantidad de recursos y esfuerzos.

## **Reunión Plenaria de Buenos Aires**

Al tratarse de un Régimen y por lo tanto carecer de instituciones, el MTCR es presidido cada año por uno de sus Estados Miembros, elegido por consenso. En la reunión plenaria anual el país anfitrión asume la presidencia del Régimen y recibe el mandato para ejercerla. Mensualmente, en París, tienen lugar las reuniones inter-sesionales del Punto de Contacto (POC) a cargo de la Cancillería francesa.

Para la organización de la Reunión Plenaria de Buenos Aires y para el ejercicio mismo de la presidencia argentina, se ha conformado un grupo de trabajo interdisciplinario, coordinado por la Cancillería y que incluye a representantes de los Ministerios de Economía, Defensa, Policía Aduanera, del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), de la Secretaría de Inteligencia (SIDE) y del Estado Mayor Conjunto, activando así mecanismos de coordinación y diálogo inter-agencias que han servido a un mejor trabajo y evaluación de las necesidades e intereses en juego en la Presidencia Argentina del MTCR.

Cabe destacar que técnicos de estas instituciones asesoran en forma constante al Presidente para preparar sus actividades de extensión y que integran las misiones del MTCR en las actividades de extensión, de acuerdo a los requerimientos técnicos de cada una de ellas.



Del 19 al 26 de septiembre de 2003, tuvo lugar en Buenos Aires la XIX Reunión Plenaria. Asistieron a la misma 31 de los 33 Estados Miembros del Régimen, sumando más de 250 funcionarios de las Cancillerías, Ministerios de Defensa, Servicios de Inteligencia y Aduanas.

Se adoptaron relevantes decisiones sobre el ingreso de nuevos miembros, temas referidos a Estados no miembros, proliferación regional, control de exportaciones y nuevas orientaciones del Régimen. Asimismo, se adoptaron tres documentos finales: un comunicado de prensa, el informe del presidente y un resumen de las decisiones adoptadas en la reunión. Son estos tres documentos finales los que establecen los lineamientos de las actividades que la presidencia argentina prevé llevar a cabo hasta octubre de este año.

### **Programa de trabajo de la Presidencia**

La presidencia argentina se plantea los siguientes objetivos y prioridades: a) fortalecer el trabajo del MTCR sobre la no proliferación regional; b) fortalecer la implementación y aplicación de los lineamientos y anexos técnicos del Régimen; c) aumentar las consultas con los Estados no Miembros sobre temas de proliferación de misiles (con especial énfasis en los países clientes de Corea del Norte); y d) utilizar el MTCR como una herramienta para combatir el terrorismo.

Estos objetivos son entonces los que guían las actividades de extensión de la Presidencia. Las mismas consisten en visitas a países no miembros para alertarlos sobre los peligros de la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de transporte, así como para familiarizarlos con los controles a las exportaciones que exigen las Guidelines y Anexo Técnico del Régimen. Estas visitas se complementan con la organización y participación en seminarios sobre temas específicos y actuales que hacen a la problemática de la no proliferación tales como transshipment, brokering y firmas fachadas, entre otros. Por último, en el Plenario de Buenos

Aires, el Presidente del MTCR recibió un mandato de los Miembros para llevar a cabo presentaciones sobre el régimen y la no proliferación misilística en distintos foros regionales.

La presidencia argentina elaboró un ambicioso programa de trabajo que responde a los mandatos recibidos del Plenario de Buenos Aires. En diciembre se hizo una presentación sobre el MTCR en la Conferencia Regional sobre "Challenges to non Proliferation and Disarmament in East Asia" que tuvo lugar en Jeju, Corea del Sur, bajo el auspicio de Naciones Unidas. Asimismo, los días 8 y 9 de diciembre se hizo una presentación similar en el marco de "Warsaw Global Missile Inventory Conference", organizada por el gobierno de Polonia.

Hasta el día de la fecha la presidencia del MTCR mantuvo reuniones de trabajo en Libia, Chipre e Israel y sostuvo la primera ronda de consultas técnicas en París con el Gobierno de la República Popular China.

Ni bien se asumió la presidencia, se decidió como prioritaria la relación que el MTCR ha desarrollado en los últimos años con China. China es el único miembro del Consejo de Seguridad que no forma parte del Régimen. Asimismo, es el productor de misiles más relevante fuera del mismo. En ese sentido, inmediatamente se contactó al Gobierno chino para coordinar la realización de una reunión para avanzar en el intercambio de opiniones sobre aspectos técnicos del Régimen.

El 3 de diciembre de 2003 China dio a conocer un "white paper" sobre su política de no proliferación en la que resalta el vínculo que tiene con el MTCR y su adhesión desde 1992 a sus Guidelines. También se señala en ese documento que en agosto de 2002, China sancionó una ley sobre Control de Exportaciones de Misiles y de ítems y tecnologías relacionados, compatible con los controles que exige el MTCR.

Consecuentemente, los días 10 y 11 de febrero tuvieron lugar en París las "Consultas Técnicas MTCR - China", cuyo objetivo fue llevar a

cabo un análisis comparado de la legislación China de agosto de 2002 con los Anexos técnicos del MTCR. A pesar de ser una reunión técnica, la delegación china fue encabezada por el Sr. Liu Jieyi, Director General de Control de Armas y Desarme, un alto funcionario de la Cancillería China y, por el lado del MTCR, la composición de la delegación - integrada por delegados de 15 países miembros y encabezada por el Presidente del Régimen- dejó entrever también la importancia que los Estados Miembros asignan a incrementar el diálogo del MTCR con China, con el fin de definir el grado de participación de ese país en el Régimen.

El 12 de febrero, una misión del MTCR visitó Trípoli y se entrevistó con funcionarios del gobierno libio, con el fin de avanzar en los compromisos asumidos en la Declaración del 19 de diciembre en materia de no proliferación. Meses atrás habría resultado inconcebible una visita del MTCR a Libia, uno de los países más sospechados de proliferar tecnología misilística y también uno de los principales clientes de Corea del Norte.

Esta visita fue posible por el contexto favorable generado por la Declaración libia del 19 de diciembre, donde el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Sr. Chalgam, había anunciado, entre otras medidas vinculadas a la renuncia a sus programas de armas de destrucción masiva, que su país se comprometía a destruir todos los misiles balísticos con un alcance superior a los 300 km y una carga útil de más de 500 kg. Este elemento de la declaración del 19 de diciembre facilitó un acercamiento del Régimen libio al MTCR.

La misión del MTCR estuvo integrada por delegados de algunos miembros del Régimen y fue recibida por el Ministro de Relaciones Exteriores libio, Sr. A. Chalgam, y por los responsables de los organismos de investigación y desarrollo vinculados a la producción misilística. El gobierno libio demostró una notable predisposición a trabajar con el MTCR e hizo saber a la delegación del MTCR que la política libia dada a



conocer el pasado 19 de diciembre es irreversible, que a ello respondía la confianza, transparencia y apertura con las que Libia había decidido atravesar este proceso de cambio. Este es el inicio de un proceso de colaboración entre el MTCR y Libia que dará como resultado la incorporación de las regulaciones del MTCR en la legislación libia y es seguramente una contribución a la no proliferación misilística. La posición libia es un modelo que se espera imiten otros países de la región (Medio Oriente), la cual se caracteriza por ser, junto a Asia del Sur y Noreste de Asia, una de las tres regiones que especialmente preocupan al Régimen en materia de proliferación misilística

Las dos reuniones relacionadas en los párrafos anteriores revisten gran importancia por tratarse de países que, cada uno a su manera, decidieron modificar unilateralmente su política de no proliferación: China de forma gradual y consistente,

Libia de forma sorpresiva y rotunda, para insertarse en mejores términos en la comunidad internacional.

### **¿Cómo continúa la presidencia del Régimen?**

En primer lugar, tanto en el caso de China como en el de Libia se prevé una segunda ronda de reuniones. Los días 13 y 14 de abril tendrá lugar en París la Reunión del Punto de Contacto Reforzado (RPOC), que es la reunión más importante antes del Plenario de octubre en Corea, y donde la Presidencia brindará un primer informe y balance detallados de sus actividades hasta esa fecha. Por otro lado, el 16 de abril el presidente del MTCR visitará la República de Serbia y Montenegro. Se ha contactado a otros gobiernos de países poseedores de misiles, en vistas a programar actividades de la presidencia que los involucren. Se trata, en todos los casos, de países considerados "motivo de preocu-

pación en materia de proliferación", por lo que el hecho de que accedan a algún tipo de intercambio con el MTCR sería considerado todo un logro.

Evidentemente, los objetivos planteados por la Presidencia argentina implican desafíos de gran envergadura, pero estamos convencidos que la política de nuestro país en materia de no proliferación puede servir de modelo a imitar por aquellos países que, como Libia, finalmente perciben que costosas políticas sostenidas durante años no aportaron los beneficios que en un primer momento añoraron, sino que relegaron a sus países al marginamiento internacional.

\*Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Pre-sidente del MTCR. Miembro del Panel de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas sobre Misiles

## **España 11-M**

### **La Relación Transatlántica y la Lucha contra el Terrorismo Internacional**

***Fabián Calle y Federico Merke***

**L**

En ocho años de gobierno, José María Aznar mantuvo el crecimiento económico de España, introdujo con éxito al país en la moneda común de la Unión Europea y redujo el desempleo del 18% en 1998 al 9% en el 2004. Una semana antes de las elecciones pocos auguraban éxito a José Luis Rodríguez Zapatero. A pesar de que el 90% de los españoles se había opuesto a la guerra contra Irak, Mariano Rajoy era el candidato favorito. Si los españoles no estaban dispuestos a resignar su bienestar económico a cambio de un giro en la política exterior, el atentado del 11-M y la desinformación de un gobierno que apuntaba deliberadamente a la ETA dieron vuelta los resultados en las elecciones del 14/3: Rodríguez Zapatero es el nuevo Presidente de Es-

paña y el PSOE pasó de tener 125 a tener 164 asientos, mientras que el PP bajó de 183 a 148. Todo esto en un contexto en donde la participación electoral aumentó un 9% con respecto al 2000.

Más allá del reto que el 11-M implicará para los estudiosos de los sistemas políticos comparados y regímenes electorales, el hecho es que desde diversos sectores han surgido voces advirtiendo sobre la supuesta existencia de un "síndrome de Munich" (referencia al intento de apaciguamiento de Hitler por parte de las potencias occidentales en 1938), pero en este caso supuestamente con el terrorismo internacional. También se han oído frases o *clichés* más impactantes y taquilleras como "Bin Laden votó al PSOE." ¿Esto es realmente así? Muy probablemente no y por varios mo-

tivos. Primero, el electorado español y parte sustancial de la prensa internacional creyó ver un intento de manipulación de la información, en especial a partir de asignarle el atentado desde el minuto cero a la ETA. Si Aznar hubiera sostenido el viejo argumento Quijotesco "Ladran, Sancho, señal que cabalgamos", probablemente la reacción de los españoles hubiera sido distinta. Segundo, incluso asumiendo que la autoría del atentado era de la ETA, esto implicaba que dicha organización, presentada como en plena 'crisis y repliegue' por parte de las autoridades españolas, estaba en condiciones de realizar el atentado más importante en sus 40 años de historia haciendo estallar una decena o más de explosivos en el corazón de Madrid a 3 días de las elecciones, matando a más de un



cuarto del total de víctimas de cuatro décadas de actividades ilegales. En este sentido, el mensaje más profundo hubiese sido el fracaso rotundo de la estrategia anti-ETA de la última década. Tercero, el 11/3 muy posiblemente implique un profundo replanteo de la presencia de España en Irak, pero seguramente no así de su rol central en la lucha contra el terrorismo internacional que tiene como cara visible a Bin Laden y la red Al Qaeda. Ni el nuevo gobierno español ni la gran mayoría de los ciudadanos de todo color político, parecen proclives a apostar a un "Síndrome de Munich" con el terrorismo. Cuarto, es probable que los EE.UU. vuelvan a ver a España en un rol en Irak si se dan los pasos necesarios para un rol más activo de la ONU y la OTAN en esa zona de conflicto.

## II.

Es muy posible que el efecto del 11-M en Europa no tenga la misma proporción que tuvo el 11-S para los Estados Unidos. A pesar de la integración económica y la perspectiva de adoptar una constitución para la UE, la identidad europea sigue siendo un conglomerado heterogéneo de religiones, etnias, lenguas y culturas políticas que encuentran su denominador común en valores tan amplios (democracia, igualdad, derechos humanos, libertad de expresión, respeto a la ley, etc.) que le impiden a Europa poseer una identidad con territorio definido. Sin embargo, no hay que desestimar un acercamiento entre los principales países de la UE a los efectos de fortalecer la Política Exterior y de Seguridad Común. "Quien sea que lo hizo, la conciencia acerca del terrorismo crecerá en Europa", afirmó Javier Solana. Acá es donde entra en juego el eje Blair-Chirac, que persigue una Europa con más capacidades militares para actuar de manera autónoma *sin* entrar en conflicto con la OTAN. En este sentido, es probable que España re-

visé su posición en materia de defensa, pero no sola sino insertándose en el 'Directorio de los Tres'.

## III.

Al momento de plantearnos algunas reflexiones finales sobre los trágicos hechos del 11 de marzo pasado en Madrid, surge claramente la tentación de caer en afirmaciones taxativas. No obstante, lo reciente y lo conmovedor de lo acontecido aconseja evitar esos impulsos y en su lugar intentar compartir con los lectores algunas reflexiones y escenarios posibles. En este sentido, cabría partir de las siguientes hipótesis: (1) La selección de España como blanco del terrorismo internacional dista de estar exclusivamente ligado a la presencia de 1300 efectivos de esta nacionalidad en Irak, hecho derivado del respaldo político de Aznar a la guerra del año pasado. En este sentido, la Justicia española lleva a cabo desde 1996, y con particular fuerza y amplitud desde el 11 de septiembre de 2001, una activa lucha contra las redes ligadas a organización Al Qaeda y sus grupos afiliados. (2) Es de descartar que el nuevo gobierno español surgido de las elecciones del 14 de marzo altere esa estrategia de activa lucha contra el terrorismo internacional dentro de España y zona de influencia. (3) El cambio más radical si se podría dar con respecto a la participación española en la "coalición de voluntades" extra-ONU que opera en Irak. "Mi gobierno será Europeísta", afirmó Zapatero luego de las elecciones, y expresó que su política exterior sacará a España de la foto del "trío de las Azores" y la pondrá en la foto del "quinteto de Ginebra", para formar parte de la Alianza en la Lucha contra el Hambre en el Mundo. (4) El 11-M puede potenciar un conjunto de pasos y decisiones que se vienen dando en Europa para fortalecer la capacidad en materia de seguridad, inteligencia y defensa en el ámbito de la Unión Europea. (5) España tiene y tendrá un rol

gravitante en la estrategia europea y transatlántica de lucha contra el terrorismo internacional, dados sus lazos históricos, migratorios y geográficos con el Norte de África y el Mediterráneo, regiones que Zapatero anunció como prioritarias en su política exterior. (6) Los Estados democráticos, con un activo perfil en la alianza antiterrorista formada por los EE.UU. y sujetos a procesos electorales en marcha (tal como es el caso de Italia), deberán sacar sustanciales enseñanzas de cómo enfrentar a la opinión pública nacional en caso de atentados terroristas. (7) La amenaza del terrorismo internacional sobre los países europeos no está unívoca o exclusivamente ligada a la post-guerra en Irak, dado que es un fenómeno anterior al conflicto del pasado año y, muy probablemente, posterior a un traspaso del poder a un gobierno iraquí. En este sentido, ni Francia ni Alemania pueden estar tranquilas por no haber ido a Irak. La presencia de tropas alemanas en Afganistán es razón suficiente para cualquier red terrorista. (8) El escenario posterior al 11-M puede ayudar (después de previsibles tensiones e incertidumbres en el corto y mediano plazo) a ir calibrando nuevamente una *grand strategy* de las potencias occidentales frente a la ecuación "terrorismo internacional- proliferación de armas no convencionales- Estados que respaldan al terrorismo y/o buscan armas de destrucción masiva". En este sentido, la previsible mayor sintonía entre los intereses de largo plazo y las percepciones de amenaza de Alemania, Francia y España, así como el posible *spill over* sobre la situación político-electoral de Italia, derivaría en la existencia de un interlocutor europeo más coherente y unificado (dentro de los límites naturales motivados por la subsistencia del Estado-Nación como actor) en su lógica cooperación-fricción con los EE.UU. y su socio el Reino Unido.

En el número de marzo de *Fo-*





*reign Affairs*, publicado antes del 11-M, Robert Kagan reconsidera el rol de la Unión Europea en otorgar legitimidad a la política exterior de los Estados Unidos. Aunque reivindica el éxito de la gestión de Bush, Kagan reconoce que la discusión por la legitimidad durante el conflicto en Irak fue más favorable a Francia y Alemania. De esta forma, el autor neoconservador recomienda acercar posiciones con la UE y así ganar más legitimidad internacional. En este sentido, el 11-M no hace otra cosa que reforzar el argumento de Kagan en vistas al regreso de España a la 'Vieja Europa'. Así lo expresó luego el 16 de marzo en *The Washington Post* al decir que "La tarea para América es ahora encarar la re-

lación con los gobiernos y los pueblos, tanto en la Vieja como en la Nueva Europa, para superar viejos desacuerdos sobre la guerra en Irak y buscar una solidaridad transatlántica contra Al Qaeda". Esto debería ser así, afirma Kagan, tanto sea de manos de un segundo mandato de Bush (posiblemente caracterizado por un debilitamiento de la agenda internacional neoconservadora y un fortalecimiento de estrategias más ligadas al realismo y liberalismo internacionalista) o frente a un eventual triunfo del demócrata J. Kerry.

España enfrenta al desafío de seguir luchando contra el terrorismo (con la ayuda de la UE y los EEUU) sin involucrarse en la 'coalición de voluntades' por fuera

de la ONU. La Unión Europea enfrenta el desafío de aunar estrategias comunes en materia de seguridad pero para eso deberá aceptar el rol que el Reino Unido tiene para jugar y la inevitable cooperación con Washington. Estados Unidos enfrenta el desafío de seguir adelante en su estrategia sin perder más aliados en el camino. En el mejor de los casos, podrá recuperarlos por medio de la obtención de una mayor legitimidad internacional dada por las democracias occidentales (básicamente Europa, tanto la 'Nueva' como la 'Vieja') y, cuando fuera posible, por la misma ONU. De cómo se resuelvan estos tres dilemas sabremos si Atocha es o no la última estación.

## Comentarios Bibliográficos

### "Shifting Security Parameters in the 21<sup>st</sup> Century", *Hon. Gareth Evans*<sup>1</sup>

Texto presentado ante el Centro de Estudios e Investigaciones Estratégicas de los Emiratos Árabes (ECSSR), 9na Conferencia Anual -*El Golfo: Desafíos del futuro*-, Abu Dhabi, Enero de 2004

Hoy en día conceptos como *nuevas amenazas* y *posguerra fría* se encuentran desactualizados, habiendo perdido la vigencia que en su entonces les diera origen. Las "nuevas problemáticas" de la seguridad que se avizoraron hacia fines de la década de los '80, y principios de los '90 fundamentalmente, se han convertido en "moneda corriente" entre las amenazas actuales. Por su parte, la *posguerra fría* ha devenido en un período referencial histórico más fuerte que nunca para dar cuenta de las condiciones contextuales que explicarían en parte la situación del mundo hacia los albores del siglo XXI.

De atender los cambiantes parámetros de la seguridad internacional en este nuevo siglo es que se ocupa Gareth Evans, planteando los desafíos que hacia un enfoque cooperativo se presentan ante lo que se entiende son los tres grandes problemas de seguridad contemporáneos: la falta de

confianza en las reglas, la falta de confianza en las instituciones, y la carencia de un consenso sobre las estrategias a adoptar de cara a las problemáticas que encarnan el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD), y los estados frágiles, colapsados y divididos, bajo un claro "desequilibrio" del poder global a favor de Estados Unidos -a *lopsided world*-, como nunca antes en la historia mundial. Evans presenta un análisis del estado actual de la cuestión, con una inicial consideración retrospectiva de lo acontecido en los últimos 20 años.

Luego de hacer una breve introducción acerca de algunos puntos positivos que habría traído aparejado el fin de la Guerra Fría (declive del número de conflictos armados, avances en materia de prevención de los mismos, y mayor margen para un rol activo de las Naciones Unidas), el autor postula las malas noticias sobre el

plano de la seguridad en este siglo, que lo llevan al planteo de un mundo en riesgo. A partir de este marco, sosteniendo que los problemas de seguridad pendientes son complejos y difíciles, considera que algunas cosas han ido mal; tanto en términos de riesgos (a partir del crecimiento de las organizaciones terroristas internacionales, la disminuida eficacia de los regímenes que abogan por la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la persistencia y continua emergencia de estados fallidos, frágiles o defectuosos), como del modo por el cual la comunidad global lidia con ellos, al que se aboca fundamentalmente el trabajo. De allí la alerta de que hay un debilitamiento de la confianza en las reglas que rigen el uso de la fuerza, así como en las instituciones, y poco (o ningún) consenso acerca de las estrategias que son necesarias para afrontar los grandes riesgos considerados.

Sobre el primer problema se es-



tablece que lo más urgente en el debate de la seguridad internacional es tratar de restablecer un acuerdo acerca de cuáles debieran ser las reglas básicas o principios que regulen el uso de la fuerza, y cómo tendrían que ser aplicadas en la práctica. En este sentido, se sugiere que para todos los escenarios posibles<sup>1</sup> existe una lista de control básica de seis principios o criterios a partir de los cuales debiera trabajarse para determinar cuándo hay derecho a apelar a la fuerza (sea la amenaza externa o interna, y esté la misma constituida por ejércitos, la adquisición de armas de destrucción masiva, o el terrorismo). Tales criterios, que procuran reflejar valores universales (no sólo occidentales), estarían conformados por un *test* inicial de seriedad, que mediría la veracidad de la evidencia sobre la capacidad e intención de causarse daño para determinar una amenaza (*causa justificada*), cuatro criterios prudenciales (*propósito correcto, último recurso, modo adecuado, y razonables perspectivas*<sup>2</sup>), y una evaluación legal final (*autoridad apropiada*). Al respecto, se concluye parcialmente que la alternativa a realizar un serio esfuerzo para fortalecer las reglas internacionales existentes (y complementarla con una guía de principios y criterios rectores como los sugeridos), sería abandonar el campo en manos de aquellos que están conformes con el ejercicio del poder.

Pero la eficacia del sistema de seguridad internacional depende no sólo de las reglas, sino también de la credibilidad de las instituciones que establecen y hacen cumplir las mismas. En esta dimensión se concibe que existen múltiples problemas que deben ser reencauzados (tanto a nivel global, regional, y nacional), de los cuales se destaca el hecho de que casi toda la arquitectura de seguridad contemporánea (desde la ONU a la OTAN, pasando por la configuración de la mayor parte de las Fuerzas Armadas estatales) fue diseñada por tomadores de decisiones preocupados por las

agresivas guerras interestatales. El reflejo de una visión que, ante la realidad del mundo globalizado actual, no sería consonante con la flexibilidad, efectividad, y credibilidad requeridas para enfrentar los riesgos presentes, protagonizando un problema menor el belicismo tradicional que pudiera eventualmente asomar.

En cuanto a las estrategias, su importancia reposa en la condición determinante que presentan para el éxito de las reglas e instituciones a la hora de ser instrumentadas. De allí la necesidad de alentar adecuadas respuestas ante los tres grandes riesgos identificados. En primer lugar, frente al terrorismo global se destacan dos lecciones a tener en cuenta, sobre todo a la luz de los episodios del 11/9: que el lenguaje de la declarada "guerra al terrorismo" o "guerra contra el mal" no contribuye a un pensamiento operacional claro; y que el verdadero punto de direccionamiento hacia sus fundamentos político-económicos no debe procurar destruir la motivación de cada terrorista a nivel individual sino neutralizar el apoyo a éstos en las comunidades donde viven, y sobre todo generar la voluntad de actuar en su contra por parte de los gobiernos y autoridades relevantes sin abdicarse responsabilidades.

En segundo lugar, destacándose el rol estabilizador que para la comunidad internacional juegan los regímenes legales internacionales (y los tratados de control de armas en particular), se advierte que, ante la vacilación de los tratados de no proliferación y prohibición de ensayos nucleares, el riesgo para la humanidad es más real que antes, y el doble estándar selectivo que comulgaría Estados Unidos sería totalmente contraproducente para la seguridad mundial.

En tercer lugar, frente a los estados frágiles y fallidos se advierten dos tipos de escenarios. Por un lado, para las situaciones de construcción de la paz post-conflicto, sobre lo impenoso que se torna encauzar (de

un modo eficaz y conjunto) no sólo las necesidades de seguridad inmediatas, sino también las de carácter económico-sociales, y las que refieren a la gobernabilidad, participación, justicia y reconciliación a favor de la reconstrucción de las sociedades en crisis. Por otro lado, se resalta que no sólo en situaciones donde los estados quedan "quebrados" por la guerra hay que focalizarse sobre cómo mejorar la calidad de la gobernabilidad y reducir el riesgo de la desintegración interna, habiendo serias consecuencias externas desestabilizadoras en juego a partir de la ausencia de una vida política creíble (derechos, garantías y libertades mediante) en muchas partes de la región del Golfo Pérsico.

Por último, todos estos elementos se dan al compás de una supremacía fenomenal de Norteamérica, cuyo comportamiento cataliza reacciones (tanto racionales como irracionales) por parte de otros países y poblaciones, que repercuten sobre la seguridad a escala global, regional y nacional. Frente a ello se alegra que al mismo tiempo que en el vigente contexto mundial un poder preeminente posee la mayor posición de dominio que cualquier país en la historia haya alcanzado (con la correspondiente capacidad propia para comportarse "a su modo" internacionalmente), ello ha contribuido a la gestación de parte de los problemas de seguridad contemporáneos, y/o hecho su resolución más difícil. De allí la propuesta de que todos los países, incluidos los EE.UU., comiencen a pensar al interés nacional no sólo en los términos económicos y de seguridad clásicos; sino abrazando la idea del "buen ciudadano internacional", en aras de que exista voluntad por ayudar a otros a solucionar sus problemas, y la cooperación multilateral se pueda plasmar en la realidad.

A modo de reflexiones finales, en un mundo altamente interdependiente los estados no pueden aislarse de los eventos que los rodean y repercuten sobre ellos de forma



constante, siendo para la mayoría, más acotada que nunca la capacidad de determinar su propio destino en campos que exceden obviamente al de la seguridad. Ahora, tal como concluye el autor, la lección para cada país (sin importar cuán grande o chico sea) es que el único camino productivo a seguir por delante es reconocer que mientras una enorme responsabilidad continúa reposando sobre los líderes de los distintos países soberanos, ninguno es una isla, y (en cuanto a los problemas de seguridad a que nos expone el siglo XXI en específico refiere) la prevención del conflicto y la violencia sólo podrá ser efectiva a partir de un enfoque cooperativo. Un abordaje desde el cual todos ga-

nan, debiendo la medición de ganancias relativas y absolutas ser irrelevante e inexistente, considerando que las preocupaciones por las primeras sólo nos conducen al callejón de la mezquindad y el suicidio para nuestros propios intereses, habiendo amenazas comunes de por medio que no discriminan fronteras y son imposibles de superar unilateralmente.

**Gastón Hernán Schulmeister**

<sup>1</sup> Según la distinción entre tres tipos de situaciones: el derecho de apelar a la acción militar contra otro estado en defensa propia, contra un estado que represente una amenaza para otros estados o individuos más allá de sus fronteras, y la intervención cuando la

única amenaza involucrada es interna -*intervención humanitaria*-.  
<sup>2</sup> Los criterios prudenciales refieren, respectivamente, a preguntarse si el propósito primario de la acción militar es detener o prevenir la amenaza interna o externa en cuestión, considerar si la fuerza es el último recurso de las opciones disponibles (con razonables fundamentos para pensar que medidas alternativas no serían exitosas para la prevención o resolución pacífica de la crisis), el medir si la planificación de la misma cumple con los requisitos mínimos para asegurar el objetivo definido de protección humana, y si existen considerables perspectivas de éxito ante la amenaza en cuestión (cuyas consecuencias no sean peores a las de la inacción).

### **“Explaining Embraer’s Hi-Tech Success: Porter’s Diamond, New Trade Theory, or the Market at Work?” *Juan Espana*.**

*Journal of American Academy of Business, Cambridge. Mar 2004. Vol. 4, Iss. 1/2.*

En este trabajo, el autor se propone describir el éxito comercial de la Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) para luego analizar si las teorías que explican la competitividad internacional son aplicables a este caso.

Situada en Sao Jose dos Campos, cerca de San Paulo, EMBRAER es el cuarto productor mundial de aviones comerciales. Exporta el 97% de sus ventas y actualmente ocupa el segundo lugar entre los mayores exportadores de Brasil. Con subsidiarias en Estados Unidos, Australia, Francia, China y Singapur, emplea a 12.227 personas en todo el mundo. Sus ingresos netos del año 2002 fueron de US\$ 222 millones.

Aunque la oferta de productos de EMBRAER incluye aviones comerciales, militares y corporativos, el 80% de sus ingresos por ventas provienen de los aviones comerciales. Sin embargo, lo interesante de este caso es que los orígenes de la empresa no son comerciales, sino que fue concebida como un intento por parte de las fuerzas armadas brasileras de proveer a su país con la ca-

pacidad de producir sus propios aviones.

EMBRAER fue fundada en 1969 por una junta militar que conservó el 51% de sus acciones. Durante los primeros años se desarrollaron las capacidades técnicas fundamentales, para lo cual las numerosas alianzas que la empresa concretó con compañías extranjeras resultaron clave. A la vez, la empresa se concentró en los mercados de exportación, lo que la obligó a adquirir los más altos estándares de calidad globales, al tiempo que gozaba de una demanda asegurada por parte del gobierno, y del acceso a facilidades de financiamiento por parte de bancos estatales.

Identificando la existencia de un nicho en el mercado para aviones que reunieran ciertas características muy valoradas por los clientes (entre ellas, cierto tipo de dispositivos de seguridad, capacidad para despegar desde pistas cortas, menor costo de adquisición, mantenimiento y operación, y capacidad de operar bajo condiciones arduas, como las que suelen encontrarse en paí-

ses en vías de desarrollo), la empresa se embarcó en una estrategia enfocada en la diferenciación y el precio.

A partir de 1982 la empresa entró en una segunda etapa, caracterizada por la complicada situación económica interna a causa de la crisis de la deuda latinoamericana y de la recesión mundial, a lo que se sumaba al deterioro de algunos mercados de defensa en el exterior que habían sido muy lucrativos, especialmente en el Medio Oriente. La empresa atravesó una crisis que exhibió las debilidades de un modelo de negocio excesivamente basado en los contratos con el gobierno, en el sector de la defensa y en los requerimientos técnicos, sin tener tanto en cuenta las consideraciones de mercado. Esto llevó a la privatización de la empresa.

En una tercera etapa, a partir de 1995, una EMBRAER privatizada, achicada y más eficiente, ya había desarrollado una oferta de productos viables que tuvieron una buena aceptación en los mercados globales. Los aviones comerciales se habían



convertido en el pilar de la compañía, y en 1998 la empresa empezó a dar ganancias tras casi 11 años de pérdidas.

Al intentar encuadrar teóricamente el éxito de EMBRAER, el autor concluye que ni las teorías tradicionales sobre el comercio internacional ni otros aportes más novedosos como la teoría de las economías de escala de Krugman o el modelo de Michael Porter, alcanzan para

explicar por completo este caso de una compañía que debe su creación y supervivencia, al menos durante las dos primeras décadas, al apoyo del gobierno. Por lo que, según el autor, el caso de EMBRAER ilustra las falencias de las teorías sobre competitividad internacional para explicar el éxito comercial de muchas empresas, en especial en el mundo en desarrollo, que deben su creación al gobierno y no a las fuer-

zas del mercado.

La importancia que tiene este caso para nuestro país es que demuestra cómo, a partir de intereses estratégicos, el sector de defensa puede generar un negocio rentable y competitivo a nivel internacional, que sirva tanto a los objetivos estratégicos como a la generación de riqueza para ese país.

**Valeria Di Fiori**

## ¿Qué están diciendo los funcionarios de Estados Unidos sobre Argentina?

### **Cofer Black**

El coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Cofer Black, visitó la Argentina a finales de enero y elogió el trabajo que Brasil, Paraguay y la Argentina, con la ayuda de los Estados Unidos, vienen realizando en la zona de la Triple Frontera. Dijo, sin embargo, que comparte con la Argentina la preocupación de que esa zona sea utilizada como un conducto financiero para el envío de fondos a los grupos Hamas y Hezbollah.

Asimismo, Black aclaró que en este momento no se conoce ninguna célula operativa de Al-Qaeda en la zona, atribuyendo este hecho a la disuasión que logró la vigilancia en ese territorio. Destacó que la cooperación entre Estados Unidos y la Argentina en materia del terrorismo continúa siendo "muy fuerte y está creciendo".

### **Roger Noriega**

En una presentación realizada el 10 de marzo de 2004 ante la Subcomisión de Comercio Internacional y Finanzas de la Comisión de Asuntos Bancarios, de Vivienda y Urbanos del Senado de los Estados Unidos, el Subsecretario de Estado de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, Roger F. Noriega, aseguró que la administración de Bush se encuentra unida en el deseo de ver a la Argentina recuperarse tanto en el corto como en el largo plazo, y que considera que esto puede lograrse cumpliendo con los compromisos acordados con el FMI. Afirmó que el presidente Kirchner y su gobierno han mantenido una política de estrecho contacto con Estados Unidos, y que esta relación ha permitido que, además de plantear inquietudes transmitidas por empresas americanas que operan en Argentina, se hayan podido abordar de manera cooperativa una serie de temas. Entre éstos, destacó especialmente el contra-terrorismo, y manifestó que el hecho de que Argentina haya sufrido ataques terroristas en 1992 y 1994 genera un lazo especial con Estados Unidos en esta materia. Asimismo, destacó el trabajo que Estados Unidos, Argentina, Brasil y Paraguay están realizando a través del mecanismo de cooperación 3 + 1 para luchar contra el terrorismo, el lavado de dinero y el tráfico de armas y drogas en la Triple Frontera. Mencionó también la cooperación con la Argentina en el área de no proliferación y en la esfera científica, entre otras.

Elogió el rol importante que juega la Argentina en la promoción de la democracia, la paz y la estabilidad a través de sus fuerzas de mantenimiento de la paz (que actualmente participan en cinco misiones de la ONU) y de sus esfuerzos frente a la crisis de Haití, aún a pesar de sus dificultades económicas y financieras. Asimismo, destacó el desempeño de la diplomacia argentina frente a las crisis de Bolivia y Venezuela.

En cuanto a los temas económicos, Noriega afirmó que existen intercambios abiertos, francos y continuados a todo nivel político entre ambos países, y recordó el apoyo que dio Estados Unidos al programa del FMI de enero de 2003 y al programa de tres años que Argentina lanzó conjuntamente con el FMI en septiembre de 2003. En suma, afirmó que, como amigos, Estados Unidos y Argentina mantienen un diálogo abierto y franco, y que comparten objetivos comunes para el hemisferio.