



año 7  
número 31  
septiembre 2004

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

### En este número:

- Centenario Antártico.
- Geopolítica e Integración Física en América del Sur.
- El "Otro Conflicto": Violencia Urbana y Peacebuilding.
- Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado: Cóctel explosivo para América Latina. El Caso de Brasil.
- Los Conceptos de Seguridad y Defensa Nacional.
- La Ilusión de la Alineación.
- Comentario Bibliográfico.

### 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

## Centenario Antártico

*Roberto E. Guyer*

La Antártida es una región que tiene caracteres peculiares en nuestra historia. Está emocionalmente ligada a nuestro ser nacional y al mismo tiempo existe hacia ella una falta de evaluación apropiada. De manera casi imperceptible, fuimos históricamente aproximándonos a ella e incorporándola a nuestro acervo territorial, sin captar debidamente cuál era su esencia y sus características tanto físicas como internacionales.

Esta incorporación fue una consecuencia de una gesta auténticamente nacional, como fue la Conquista del Desierto. El Imperio español intentó, en su momento, extender su dominio hasta los confines más australes del continente, pero se vio obstaculizado por la declinación de su poderío y por la resistencia indígena. En el siglo XVIII se creó el Virreinato del Río de la Plata y tanto Ceballos como Vértiz procuraron, ya sea por vía terrestre o marítima, ampliar el dominio efectivo de la posesión española. Fuera de unos establecimientos aislados en la Patagonia y la cadena de fortines que estableciera Vértiz, no le resultó posible a la Madre Patria ampliar su esfera de acción. En realidad, la causa principal fue que la España del siglo XVIII no tenía más la potencialidad de la de los siglos XVI y XVII

y por ello tuvo que detener su avance austral.

Producida la independencia, las autoridades argentinas que se sucedieron a partir de 1810 tuvieron plena conciencia de la necesidad de ocupar, total y completamente, nuestro sur. Es así que se inicia una marcha que duraría varias décadas y que culminaría con la integración efectiva de la Patagonia.

Este avance culmina al izarse nuestro pabellón en Ushuaia. De esta manera se había llegado a lo que parecía el confín de nuestro territorio nacional. En realidad se había arribado a la margen norte del Pasaje de Drake o Mar de Hoces, mar que separa a la Argentina continental de la Antártida. Con conciencia de esta situación, el entonces presidente, Gral. Julio A. Roca, establece un faro en San Juan de Salvamento en la isla de los Estados, declarando que "...alumbrará en esas largas noches de las latitudes del sur, a las miles de naves que constantemente doblan el Cabo de Hornos y que tienen que mirar con simpatía y reconocimiento a la Nación que les presta tan poderoso auxilio."

Dentro del esfuerzo que el mundo estaba realizando para determinar todo su ámbito es que en 1896, en una reunión de la Royal Society de Londres y posteriormente en Berlín, se con-

fecciona un programa para explorar ese continente desconocido que ya en los mapas del siglo XVII figuraba como *Terra Australis Incognita*.

Aquí surge el concepto que los países que rodean a la Antártida tienen un importante rol que cumplir. Es por ello que el Congreso de Geografía de Berlín y la Royal Society solicitan a Argentina que instale un observatorio magnético y meteorológico durante los años 1901-1903. Nuestro gobierno accede al pedido y se comisiona al teniente Horacio Ballvé a comprar el instrumental necesario.

Una síntesis del pensamiento argentino de ese momento se da en el brindis que efectuara Miguel Cané en la comida ofrecida el 3 de diciembre de 1903, en el Jockey Club, en honor de Nordenskjöld, al decir: "Dejadnos, entre otras cosas, la región antártica; podemos decir de ésta lo que Su Majestad, el rey Oscar de Suecia, decía del Polo Norte: ¡Está en casa!"

Este sentir antártico, así como también nuestros esfuerzos, que se materializaron en la ayuda proporcionada a las expediciones en el sector sudamericano, movió al jefe de la expedición escocesa, William S. Bruce, a ofrecer, en 1903, las instalaciones de la estación meteorológica establecida en la Isla Laurie,



de las Orcadas del Sur, a la Argentina.

Nuestro país acepta el ofrecimiento y por decreto del 2 de enero de 1904 instala allí un observatorio. Paralelamente, por resolución de la Dirección General de Correos y Telégrafos del 20 de enero del mismo año, se crea una oficina de Correos en la base. El 22 de febrero Argentina toma posesión de las Orcadas. De la margen norte del Drake se había pasado a la margen sur. Todas estas circunstancias hacen que el espíritu que animó la ocupación de la Patagonia se continuara con el avance hacia el sur, cruzando el Drake y llegando finalmente hasta el Polo Sur. Fue una verdadera marcha hacia el sur.

Al ocupar puntos en este continente nació la idea que nuestro sector en la Antártida tenía las mismas características que Azul o Trenque Lauquen, lo que físicamente no era exacto. Aquí se produjo una circunstancia que, por más que fuera conceptualmente reconocida, nunca fue asumida existencialmente.

En primer lugar, la Antártida no es un territorio como el resto del planeta. Los seres humanos no pueden establecerse en forma normal. Las condiciones geoclimáticas son de tal severidad que para subsistir se necesitan esfuerzos extraordinarios. Los desplazamientos no son fáciles y no hay posibilidades de establecimiento como en cualquier otra parte del mundo.

De acuerdo a los postulados del Derecho Internacional, especialmente desde el siglo XVIII en adelante, para ocupar un territorio se requiere efectividad, por lo que en la Antártida no se pueden cumplir, físicamente, todas las formalidades para determinar una "ocupación".

Entonces se decide "flexibilizar" ciertas reglas, es decir, se aceptan unas (las que convienen) y se dejan de lado otras. Estas situaciones cambian de acuerdo a las necesidades de los distintos actores. Vale decir que no hay -ni puede haber- certeza jurídica.

Todo esto sucede, se repite, en-

marcado en condiciones físicas dramáticamente adversas, lo que significa un enorme esfuerzo con rendimiento por demás limitado. Estas circunstancias determinan que la presencia humana en el sexto continente sea esporádica y en cierta manera heroica, impulsada por las más distintas motivaciones.

Al establecerse diversos países en la región, necesariamente en forma muy limitada geográficamente, coexisten aspiraciones disímiles. Se quiso clarificar pretensiones que iban en aumento mediante normas inspiradas en el casquete polar nórdico, es decir los sectores. Varios países establecieron sectores que proyectaron sobre mapas pero que físicamente no podían implementar. Ello hizo que en algunas regiones se superpusieran los sectores, como en la Antártida sudamericana entre Argentina, Chile y Reino Unido, y en el otro extremo entre Australia y Francia.

Todo esto generó un cierto caos jurídico porque los países en general no reconocían los sectores de los demás. Inclusive algunos estados proclamaban, al no reconocer sectores, su derecho a desplazarse libremente por toda la región. Como si esto fuera poco, dos estados poderosos, como los EEUU y la URSS, declararon que no reconocían soberanía y que no afirmaban la propia, pero se reservaban el derecho de hacerlo en el futuro, con lo cual la incertidumbre quedó claramente expuesta.

En lo que hace al cuadrante sudamericano, la superposición de sectores de Argentina, Chile y el Reino Unido provocaba incidentes y desintelencias que, si bien no llegaban a casos extremos, dificultaban la cooperación tan necesaria en un ambiente inhóspito. No obstante, el carácter reducido de las operaciones determinaba una cierta tranquilidad en el sexto continente que en la práctica quedaba excluido de la política mundial.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, esta situación cambia debido a dos factores gravitantes: el auge del intercambio científico y la comprensión de que la Antárti-

da constituía un terreno único para efectuar diversas investigaciones científicas. Esta situación cobra su mayor relevancia al programarse el Año Geofísico Internacional -AGI (año 1957-58), que determinó una serie de investigaciones en la región.

Ello hizo que diversos países que no tenían bases antárticas se establecieran allí para poder efectuar sus estudios. En circunstancias normales estas investigaciones no hubieran tenido ninguna relevancia política, pero en la Antártida nadie se puede establecer sin un fuerte apoyo logístico que en una u otra forma, directa o indirectamente, prestan los estados.

Esta cooperación científica se efectuaba sin ninguna consideración hacia las posiciones de los diversos países. Al no reconocer los científicos la existencia de jurisdicciones nacionales y reclamar el derecho de radicarse libremente, se creaban inevitablemente conflictos de la más distinta índole.

Los problemas que se presentaban eran múltiples, empezando por el hecho de que diversos países iban a mantener sus bases científicas después de finalizado el Año Geofísico con total abstracción de si se encontraban o no en un sector sobre el cual otro estado afirmaba soberanía.

Como si esto fuera poco, el mundo se encontraba en plena Guerra Fría y tanto los estadounidenses como los soviéticos proclamaban su derecho de desplazarse libremente por la región, quedando en la duda si sus actividades eran meramente científicas o encubrían aspiraciones militares.

El problema fue, pues, qué se hacía una vez que terminara el Año Geofísico en 1958. Como primera medida, se decidió posponer el final del AGI por un año más -el International Geophysical Cooperation 1959 (IGC). Esta postergación puso en evidencia que se estaba ante un problema político estratégico, ya que para fines de 1959 terminaba el telón de la cooperación científica internacional.

El problema primordial aquí fue

el de evitar que la Antártida se convirtiera en escenario de la Guerra Fría. No puede negarse que debido a la ciencia, los soviets se instalaron en la Antártida.

Junto a esta situación, había que tomar en cuenta las posiciones de algunos países que insistían en sus declaraciones de soberanía. Paralelamente, se fue reconociendo la existencia de una categoría de estados que, geopolíticamente, tenían gravitación por ser vecinos de la Antártida y que, por lo tanto, consideraban a este continente como integrando sus propios territorios nacionales.

Esta categoría ya fue reconocida en 1916 por el autor argentino Alte. Segundo R. Storni en su obra "Intereses Argentinos en el Mar", donde habla de un hemisferio oceánico. Son los que hoy en día se denominan "gateway states" (Argentina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica), estados de entrada.

Todo este complejo conjunto de situaciones determinó la necesidad de llegar a un acuerdo internacional para prevenir el estallido de un serio conflicto a partir de 1959, cuando caducara el IGC.

El tema predominante era doble: cómo controlar a la URSS y evitar que las actividades científicas ocasionaran problemas político-estratégicos. El 1º de mayo de 1958 EEUU circuló una nota convocando a una conferencia para dilucidar esta temática. Eligieron como destinatarios a los países que participaban en las actividades antárticas del AGI. De esta manera, nadie podía formular reparos sobre la asistencia o no a dicha conferencia.

Vista la confrontación político-estratégica que existía en ese momento de plena Guerra Fría es que los encuentros preliminares comenzaron a realizarse, sin la menor publicidad y con la mayor reserva, entre funcionarios de las distintas embajadas y funcionarios del Departamento de Estado. Se celebraron sesenta reuniones durante un año y medio.

Finalmente se llegó a un primer anteproyecto de Tratado. Si bien quedaban diversos problemas

por resolver, se había avanzado lo suficiente para celebrar la Conferencia Antártica.

Cabe señalar que durante todos estos encuentros presidió siempre un clima de moderación y comprensión. Incluso un episodio que agravó la Guerra Fría como fue el derribo de un avión estadounidense en territorio soviético (el U2), que encrespó las relaciones internacionales, no tuvo consecuencias en las reuniones.

Con todo, vista la delicadeza de diversos puntos - ya que en el fondo se estaba negociando el primer armisticio de la Guerra Fría -, la conferencia, que se previó con una duración de quince días, se extendió a seis semanas. De esta manera, el 1º de diciembre de 1959, se aprobó el Tratado Antártico que rige hasta el presente.

No se instituyó un régimen jurídico omnicompreensivo, porque ello era políticamente imposible. Lo que sí hizo el Tratado, y allí está su mérito, además de asentar unos principios generales, fue legislar sobre una serie de excepciones que permitían la convivencia en el sexto continente.

Se estableció un instrumento que toma en cuenta varias situaciones disímiles a la par que satisface preocupaciones y resquemores. Se buscaba un sistema que permitiera una convivencia más que una solución definitiva a los problemas.

Ante todo había que evitar que la Antártida pasara a integrar la Guerra Fría. Tanto los EEUU como la URSS se percataron bien pronto que ninguno de los dos quería establecer una plataforma militar. Vale decir, que lo que buscaban no era afirmar una presencia estratégica propia, sino evitar que el otro lo hiciera.

Establecida esta circunstancia, se elaboró un sistema de inspecciones irrestrictas a las bases. Hasta ese momento había un verdadero vacío de poder en el continente blanco, y al no aspirar ninguno de los dos al predominio militar, lo que se buscaba era extraer a la región de confrontaciones geopolíticas.

Al mismo tiempo, había que

solucionar las situaciones creadas por las actividades científicas que con el establecimiento de bases iban creando presencias que, inevitablemente, podían generar derechos de soberanía.

Durante el AGI se había declarado que estas actividades científicas no podían generar consecuencias políticas. El problema radicaba en que el AGI, como tal, no era un organismo oficial, sus integrantes no eran plenipotenciarios y, por lo tanto, sus decisiones no tenían consecuencias jurídicas.

Ante el vacío de poder antes mencionado y la incertidumbre jurídica debido a las condiciones geoclimáticas, estas declaraciones no tenían validez internacional. Gracias al Tratado Antártico, una conferencia interestatal las aprobó.

Paralelamente, había que tomar en cuenta las posiciones disímiles de los distintos actores que decididamente no querían renunciar a sus derechos. Es por ello que se llegó al artículo cuarto que satisfizo, de manera algo complicada, las posiciones de todos los participantes.

En la conferencia de Washington se pudo observar también cómo se iban coordinando imperceptiblemente las posiciones de los estados vecinos a la región, los llamados "gateway states", países de entrada.

Esto se observó al tratarse la posibilidad de las experiencias atómicas y la disposición de desechos radiactivos. Por su vecindad con la Antártida, Argentina, Australia y Chile ofrecieron una firme oposición a la utilización de la Antártida como laboratorio experimental.

Visto el carácter fluido del TA, se estableció en el artículo noveno un sistema de Reuniones Consultivas que debían continuar tratando las distintas circunstancias que pudieran presentarse en el devenir antártico. Gracias a ellas, se aprobaron una serie de recomendaciones que con el tiempo fueron integrando un cuerpo jurídico que se llamó el "Sistema Antártico", que se complementaba



con diversas convenciones.

Hoy en día la Antártida, como unidad, constituye tanto una base para investigaciones científicas, como también una región ambientalmente protegida. Todo ello dentro de un marco jurídico que excluye cualquier enfrentamiento político-estratégico. Naturalmente, esta situación podría variar en el futuro, a pesar de la prohibición categórica de efectuar extracciones minerales, llegado el caso de una escasez de algún elemento, como por ejemplo el petróleo. Queda por ver si el Protocolo de Madrid de Octubre de 1991 constituiría una valla suficiente para impedir enfrentamientos económicos, afectación del medio ambiente, etc.

Lo concreto es que hoy en día hay un régimen de estabilidad jurídica en el que se respetan los presupuestos que llevaron al Tratado Antártico. Esto hace que uno de los elementos más significativos para la presencia de un país en la Antártida sea la ciencia. Aquí no se puede soslayar el problema de que la ciencia exige un sólido apoyo económico.

Dada la actual situación económica de nuestro país, estamos ante circunstancias de difícil solución. Es por ello que una de las vías recomendables sería el celebrar sólidos acuerdos de cooperación científica con otros países. A mero título de ejemplo puede mencionarse el acuerdo por el que tres científicos alemanes trabajan en la base Jubany. Debe tenerse presente aquí la ayuda inestimable que puede prestar Argentina como país de entrada a la Antártida. Ushuaia constituiría un importante punto de apoyo para estas actividades.

Por supuesto que en el siglo XXI ninguna región puede considerarse como un compartimiento estanco. La Antártida tampoco puede ser tratada como tal. Desde una óptica argentina, integra el cuadrante austral y debe ser evaluada conjuntamente con el espacio marítimo austral sudamericano; en el caso nuestro, con el Atlántico Sur.

Aquí hay que tomar en cuenta

la presencia británica. En los números 13 (Dic. 2000) y 18 (Dic. 2001) de este Boletín (\*) se hicieron análisis detallados de las actividades y aspiraciones británicas, que no se reducen meramente a ser los defensores y protectores de las Islas Malvinas. Gran Bretaña tiene un interés económico propio en la región y las Malvinas constituyen su punto de apoyo, especialmente la base militar de Mount Pleasant. Hace no mucho tiempo trasladaron allí el Comando de las Fuerzas Británicas en el Atlántico Sur (British Forces South Atlantic Islands).

Se suman aquí intereses estratégicos junto con económicos (pesca, posiblemente hidrocarburos, etc.). No hay que olvidar que en la década del '90, Gran Bretaña aumentó siete veces sus pretensiones sobre las aguas del Atlántico Sur, mientras Argentina mantenía incólume las suyas.

Lo fundamental para Londres es que quiere dar la imagen a Washington de que constituye, en su calidad de aliado de EEUU, el punto de apoyo para la región. No es el caso reeditar los estudios que se hicieran en los números mencionados de este Boletín, pero esta percepción que Gran Bretaña quiere afirmar es un punto que debe ser cuidadosamente tomado en cuenta en nuestras relaciones con Washington, sobre todo si se considera que es la nueva Roma de este momento histórico.

Es aquí donde debe estudiarse con detenimiento la relación con Chile, siempre ambivalente. Dentro de una concepción sudhemisférica, la cooperación argentino-chilena cobra una importancia para nada desdeñable. Washington deberá considerar que además de Gran Bretaña, esta relación es gravitante pues junto con el Hinterland patagónico, ambos países sudhemisféricos ofrecen ventajas que el Reino Unido no puede superar.

Hay que tener en cuenta, además, la situación que eventualmente se podría presentar en el caso de que un ataque terrorista anule el Canal de Panamá. Si bien habría para los EEUU alternativas

terrestres, no puede desconocerse la importancia gravitante que adquiriría el pasaje austral, que en ese caso debería ser una responsabilidad conjunta de Argentina y Chile. En tiempos como los actuales, esta posibilidad debe ser tenida en cuenta y estudiada conjuntamente por ambos países.

Toda esta temática geoestratégica hace que se reevalúe nuestra política antártica de acuerdo a las necesidades del actual momento histórico. Aquí se hace imperativa una cooperación en profundidad entre Chile y Argentina, no obstante una serie de eventos del pasado.

El siglo XXI presenta una problemática que cambia, esencialmente, visiones anteriores. Naturalmente, ello debe ir acompañado de una adecuada política sudhemisférica. Es aquí donde la concepción del Almirante Storni antes citada cobra actualidad. El aliado natural antártico de nuestro país es Australia, país con el cual nuestras relaciones son excelentes pero, primordialmente, lo son desde el punto de vista económico. Ambos integran el grupo Cairns, por lo que tenemos políticas similares ante los subsidios de la Unión Europea y también de EEUU.

Sin embargo, debe incrementarse la relación antártica. Si bien es cierto que Australia tiene relaciones históricas con Gran Bretaña debido a sus orígenes -y en el diferendo de 1982 así lo demostró-, su política antártica es similar a la de Argentina. Cabe señalar que pocos meses después del conflicto, Australia se abstuvo en Naciones Unidas en una resolución sobre Malvinas, separándose de Londres.

Dentro de esta concepción no debe dejarse de lado a Nueva Zelanda, estado que cambió radicalmente su posición antártica. De favorecer hace medio siglo la internacionalización del sexto continente, ha pasado a ser un firme partidario de las tesis sudhemisféricas y de su rol de "país de entrada" (gateway state).

Va de suyo que estas concepciones son complementarias y no





sustitutivas de nuestra política internacional.

Estamos hoy en día, pues, ante una nueva dinámica en una situación cambiante, cuyo contenido aun no ha sido fijado adecuadamente. Vivimos en un mundo de confrontaciones diversas en las cuales el enemigo no está claramente identificado, por lo tanto, hay que proceder con soluciones

parciales a problemas que pueden ser disímiles entre sí. El cuadrante austral sudamericano evidentemente constituye un teatro operacional que puede o no ser urticante y para el que se debe estar preparado para cualquier contingencia.

Esta temática hace perentorio que se evalúe la Antártida y el Atlántico Sur en forma conexas.

Sería de desear que en el futuro se analice la creación de una Subsecretaría de Asuntos Australes que se dedique a la consideración integral de todos estos problemas en toda su dimensión e interrelación tanto política, económica como estratégica.

(\*) Consulte al pie de la página web: <http://www.caril.org.ar/publicaciones.html>

## Geopolítica e Integración Física en América del Sur

*José Miguel Amiune*

### Introducción

Si observamos el mapa de América del Sur, ésta se nos representa como un triángulo invertido, rodeado por tres importantes masas de agua: los océanos Pacífico y Atlántico y el mar Caribe. A su vez, ese espacio está quebrado por tres cadenas montañosas: los Andes, el Planalto brasileño y el macizo de las Guayanas; y, finalmente, aparece atravesado por tres grandes ríos que desembocan en el Océano Atlántico: el Orinoco, el Amazonas y el Plata, unidos por una vasta planicie interior que necesariamente debe conectarse. La organización del espacio en este hinterland continental, su integración física, económica y social, representa el gran desafío geopolítico que nos plantea el siglo XXI.

Históricamente, la conquista y colonización de América coincidió con el período de expansión y hegemonía del transporte y comercio marítimo internacional. Esa herencia colonial configuró a América del Sur como un sistema de puertos con una matriz de desarrollo perimetral, concentrada sobre sus litorales marítimos. Desde Puerto Cabello a Buenos Aires y desde Valparaíso a Santa Marta, el desarrollo se centró en los litorales oceánicos postergando las regiones mediterráneas y configurando un modelo de desarrollo dual o desigual, que transcurridas cinco centurias no ha sido revertido.

Al ingresar al nuevo siglo se impone el replanteo de una visión estratégica, prospectiva e integradora, que nos permita recuperar la dimensión geográfica, la importancia de la organización del espacio y de la infraestructura física, como elemento articulador de la integración regional. En suma, tenemos que recomponer lo que la historia y la geografía habían unido y lo que una política "balcanizadora" ha fragmentado.

En esta tarea, puede ser de gran ayuda la Geopolítica, disciplina tratada con desdén por las ciencias sociales contemporáneas, cuyo status científico y académico exige una urgente revalorización. La actual atmósfera de pensamiento "cortoplacista" donde prima el imperio de lo efímero, debe ceder paso al pensamiento estratégico, reconociendo que no podemos abordar el desarrollo, la integración regional y nuestra inserción en el mundo si no incorporamos a nuestra estrategia los factores geopolíticos.

Este tipo de debates ha estado ausente en nuestro país en las últimas décadas. Ya en 1916 el Contralmirante Storni planteaba el dilema sobre si Argentina era un país insular o peninsular. Según Storni, Argentina era una isla situada en el extremo del hemisferio marítimo, cuyos mercados eran transoceánicos y su principal vinculación con el mundo era el Atlántico, al que llamaba "el Océano de la Civilización". En esta tesis, salvo con Chile y Uruguay,

los límites internacionales de Argentina constituían un verdadero foso separador del continente, del cual nuestro país se colgaba sostenido por dos cuerdas que eran sus respectivas fajas costeras: una la del litoral Atlántico uruguayo-brasileño y la otra la del litoral Pacífico del norte de Chile y Perú. A su vez, la cordillera de los Andes no era un obstáculo entre Argentina y Chile, ya que ese país compartía la condición insular y servía de contacto de Argentina con el Pacífico. Esta visión, indudablemente, se correspondía con el esquema agro-exportador del crecimiento hacia fuera, basado en el comercio marítimo con Europa, y separaba a la Argentina del contexto continental.

En la década de los sesenta, el General Guglielmelli opuso a esta visión de la "Argentina atlántica" la perspectiva de la "Argentina continental". Sostenía que a la inversa de su pretendida insularidad, la Argentina tiene una condición peninsular en la más amplia acepción geopolítica del término. Mantiene su condición marítima pero asume su rol continental. Según este autor, todo el espacio argentino se articula con los países limítrofes y con la subregión sudamericana a través de sus fronteras y la integración de su infraestructura física y económica, en especial transportes, energía y comunicaciones. Sostenía, en síntesis, que la Argentina es continental, bimarítima y antártica, lo que la lleva a buscar una inte-



gración económica y comercial con el resto de América del Sur. Esta visión se corresponde con una idea del desarrollo vinculada a la expansión del mercado interno a nivel sub-regional y a definir la vinculación con el mundo desde la perspectiva regional o continental.

### **La Iniciativa de infraestructura para la integración sudamericana**

Coincidiendo con la celebración de los cinco siglos de la conquista y colonización del Brasil, se realizó en Brasilia una Cumbre de Presidentes de Sudamérica donde, entre otros temas, se consideró y aprobó la Iniciativa de Infraestructura para la Integración de Sudamérica (IIRSA). Esta consiste en un Plan de Acción con un horizonte de diez años, donde se le asigna un papel motriz en el proceso de integración a la infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. Se trata de constituir un espacio privilegiado de integración, impulsando una política de infraestructura e inversiones que supere la perspectiva nacional para asumir una dimensión regional.

Para esa tarea, los Presidentes convocaron a los tres organismos multilaterales de crédito de la Región: BID, Corporación Andina de Fomento (CAF) y FONPLATA, los cuales participaron en el diseño del Plan de Acción y, junto con los gobiernos y el sector privado, serán los principales actores en su ejecución.

La Iniciativa cumple un rol definidamente geopolítico en cuanto posibilitará a los países mediterráneos, como Paraguay y Bolivia, tener salida a ambos océanos y acceder por vía marítima a los mercados internacionales.

### **Globalización y regionalismo**

Se trata de dos procesos complementarios. Las fuerzas centrípetas de la globalización y las fuerzas centrífugas de la regionalización son dimensiones que se desarrollan dialécticamente. En materia comercial, esta tendencia es perfectamente verificable. Desde la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en América del Sur, se han celebrado más de veinte acuerdos de libre comercio con paí-

ses de Europa, América del Norte y Asia, operándose simultáneamente un incremento del comercio internacional y del comercio intraregional.

En tal sentido, Sudamérica es un protagonista importante de la nueva ola de regionalismo que se expresa en bloques económicos como el Nafta, la Unión Europea, el Asean-Pacific y otros. Con más de 300 millones de habitantes, 18 millones de km<sup>2</sup> y 1.5 billones de PBI, a través de lo que se ha denominado el "regionalismo abierto", Sudamérica debe incorporarse a las corrientes del comercio internacional como un bloque. La Iniciativa que reseñamos es un instrumento para potenciar el dinamismo del comercio intraregional, que en la última década creció del 12 al 20%, y para buscar la convergencia de los dos esquemas de integración, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

### **El papel de la infraestructura**

La infraestructura comprende las obras de ingeniería, equipos e instalaciones que se asimilan al stock de capital público de un país y tienen que ver con la prestación de los servicios públicos básicos, con altos costos de inversión, su indivisibilidad, inamovilidad y su naturaleza de bien público. Pueden clasificarse en:

- infraestructura económica: transportes, energía y comunicaciones;
- infraestructura social: obras de irrigación, agua potable, saneamiento, educación y salud;
- infraestructura ambiental: reservas naturales, parques nacionales, espacios verdes;
- infraestructura de la información y del conocimiento.

Nosotros denominamos infraestructura para la integración regional a aquella que soporta los flujos del comercio, la circulación de los bienes, servicios y personas, entre los países de la región. Esos flujos, al circular por redes de infraestructura, suelen consolidar sus movimientos en algunos tramos conformando corredores, que pueden convertirse en ejes de integración y desarrollo regional, sirviendo para

vertebrar la organización del territorio y estimular el comercio intra y extraregional.

La infraestructura de transportes busca incrementar la conectividad entre los principales mercados, tanto en la infraestructura como en la operación; conformar redes multimodales que articulen la utilización y complementación de vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas; impulsar el desarrollo de corredores bioceánicos y la interconexión de cuencas fluviales.

La infraestructura de energía procura la integración y complementación de recursos en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, combustibles, gas natural, interconexiones eléctricas y empresas de energía eléctrica.

Por último, la infraestructura de comunicaciones trata de establecer la complementación indispensable para la constitución de sistemas logísticos y para atender las demandas de la sociedad de la información.

### **Características básicas del plan de acción**

- Visión multisectorial: al integrar la infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, se trata de superar el enfoque sectorial y producir una sinergia que optimice el aprovechamiento de la misma.

- Ejes de integración y desarrollo: se los concibe como una ancha franja integradora en sentido logístico. Se usa el concepto no como una línea o corredor, sino como una franja de densificación económica que constituya una malla o red para vincular zonas de producción y consumo. Hay que diferenciar ejes consolidados (donde sólo hay que solucionar cuellos de botella), de ejes potenciales (que requieren de mayor desarrollo de la infraestructura) y de ejes estratégicos (que responden a razones de geopolítica regional).

- Facilitar la operación del uso de la infraestructura, sobre todo en los pasos de frontera, e impulsar la armonización regulatoria, de manera que se agilice el comercio intraregional.

- Consideración de las implican-



cias sociales y ambientales: se trata de adoptar un enfoque proactivo para que la Iniciativa cumpla objetivos de integración social y preservación del medio ambiente.

- Difusión de los impactos locales de desarrollo, tratando de que todas las poblaciones a lo largo de los ejes se beneficien, lo que implica evitar que las poblaciones intermedias sean meros corredores entre los mercados principales.

- Participación de las comunidades involucradas en la definición de los ejes, su establecimiento y desarrollo.

- Gestión y financiamiento compartido entre BID, CAF y FONPLATA.

- Tres actores principales: Gobiernos, sector privado, y organismos financieros multilaterales, atendiendo a las preferencias de los mercados de capitales y al financiamiento de proyectos rentables.

#### **Ejes de integración y desarrollo**

Se definieron doce Ejes de Integración y Desarrollo:

- Eje Mercosur (San Pablo - Montevideo - Buenos Aires - Valparaíso).

- Eje Andino (Caracas - Bogotá - Quito - Lima - La Paz).

- Eje Interoceánico Brasil Bolivia Perú Chile (San Pablo - Campo Grande - Santa Cruz - La Paz - Ilo - Matarani - Arica - Iquique).

- Eje Venezuela Brasil Guyana Suriname.

- Eje Multimodal Orinoco - Amazonas - Plata.

- Eje Multimodal del Amazonas (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú).

- Eje Marítimo del Atlántico.

- Eje Marítimo del Pacífico.  
- Eje Bahía Blanca - Neuquén - Concepción.

- Eje Porto Alegre - Jujuy - Antofagasta.

- Eje Bolivia - Paraguay - Brasil.

- Eje Perú - Brasil (Acre - Rondonia).

#### **Procesos sectoriales de integración**

También se definieron seis procesos sectoriales de integración, a saber:

- Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.

- Sistemas Operativos de Transporte Aéreo.

- Facilitación de Pasos de Frontera.

- Armonización de Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet.

- Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional.

- Marcos Normativos de Mercados Eléctricos Regionales.

#### **Conclusiones**

Esta Iniciativa representa una oportunidad para profundizar y ampliar los dos esquemas de integración regional Mercosur y CAN, tendiendo a la convergencia de ambos, a través de la integración física y la conectividad de los sistemas de transportes, energía y comunicaciones. El nuevo mapa político que se está configurando en la región parece acompañar esta visión de una Sudamérica unida que se asume como un mercado de 300 millones de consumidores, en un

marco geográfico integrado por los 18 millones de km<sup>2</sup> que conforman su vasta superficie.

Sólo un bloque con estas magnitudes puede aspirar a participar de las negociaciones económicas y comerciales a nivel mundial con peso suficiente como para constituirse en un actor decisivo en la configuración del orden internacional.

Por otra parte, luego de una década que privilegió los equilibrios monetarios por sobre la actividad productiva, provocando una recesión generalizada en la región, nada resulta más prioritario que un plan nekeynesiano de alcance regional que impulse, a través de las obras de infraestructura, la reactivación acelerada de la economía regional.

Como vemos, geopolítica e infraestructura guardan una estrecha correlación. El espacio es poder y la geografía destino, decía Ratzel. Es hora de revalorizar la organización del espacio dentro de las ciencias sociales. Mientras el geógrafo se interesa por el espacio desde el punto de vista físico, al economista le interesa desde la perspectiva de la producción y distribución de bienes y servicios, y al Estado desde la óptica de la seguridad.

Pero el factor geopolítico fundamental es el grupo humano, su fuerza espiritual, su aptitud para aprovechar y transformar la naturaleza, para dominar los factores adversos de la geografía y su resolución para aceptar y encontrar respuestas a los desafíos. El poder, en síntesis, de una sociedad para desarrollar un proyecto en común.

## **El "Otro Conflicto": Violencia Urbana y Peacebuilding**

**Pablo G. Dreyfus\***

En ámbitos académicos y en foros latinoamericanos de cooperación internacional es muy común que los conceptos "conflicto", "poblaciones vulnerables", "desarme" y "reintegración" estén asociados a conflictos violentos interestatales o a conflictos armados de carácter político, en los que uno de los bandos toma las armas para tomar control del

Estado y el otro lucha por conservarlo. La imagen recurrente frente a este tipo de fenómenos es la de la "guerra", sea o no este tipo de conflicto definido de esta manera por los contendientes. Ciertamente, este es el caso hoy en Colombia (principalmente en áreas rurales) y Haití, así como en los años noventa existía la gran preocupación por el desarme

y la desmovilización de ex combatientes en América Central. Sin embargo, en varios países de la región, el conflicto no está necesariamente caracterizado por la existencia de motivaciones políticas o la existencia de grupos insurgentes. Se trata de conflictos en áreas urbanas en los que prevalece el uso de armas de fuego por parte de gru-



pos criminales formados por hombres jóvenes (de entre 15 y 29 años), de sectores de bajos ingresos, con bajos niveles de educación, con dificultades de acceso al mercado formal de trabajo (pero con fácil acceso a mercados ilegales de armas de fuego), y que están involucrados en la venta y el tráfico ilegal de drogas.

Estos grupos criminales operan en áreas pobres de grandes ciudades caracterizadas por una histórica y endémica ausencia de las instituciones del Estado, así como de servicios públicos básicos. Existe un fuerte control territorial por parte de grupos criminales rivales que se disputan violentamente zonas estratégicas de venta y/o tráfico de drogas. Este tipo de conflictos tiene lugar en ciudades de países que no están actualmente en guerra (como por ejemplo San Salvador en El Salvador y Río de Janeiro en Brasil) o en países con conflictos armados de carácter político pero en áreas urbanas alejadas de las zonas de combate entre fuerzas gubernamentales y grupos insurgentes (Cali y Medellín en Colombia).

Estos conflictos urbanos se manifiestan de maneras diferentes que van desde batallas urbanas con técnicas de guerrilla urbana con uso de armamento de tipo militar (fusiles de asalto, ametralladoras y granadas de mano) en Río de Janeiro, luchas callejeras con armas de bajo calibre y armas de fuego caseras entre pandillas en El Salvador, y asesinatos selectivos y atentados por parte de sicarios en Medellín. En todos los casos, el resultado es el mismo: tasas elevadísimas de muertes entre hombres jóvenes. Según la Organización Mundial de la Salud, el grupo de hombres de entre 10 y 29 años de edad en Brasil, Colombia y El Salvador tienen respectivamente tasas de 59,6; 156,3 y 94,8 homicidios por cada 100,000 habitantes. La abrumadora mayoría de esos homicidios son cometidos por armas de fuego.<sup>1</sup>

La muerte de cada uno de estos jóvenes causa un impacto indirecto en términos económicos en sociedades en las que todavía el hom-

bre juega un rol determinante en el sustento económico familiar. No estamos hablando aquí de simples números, estamos hablando de maridos, novios, hijos y hermanos que contribuían a alimentar familias. Esto significa que la violencia entre hombres armados produce un impacto económico directo en grupos vulnerables como las mujeres y los niños.

Es en este tipo de conflictos urbanos - en los que el denominador común es el crimen organizado, la exclusión social, la ausencia del Estado y, por diferentes motivos, la gran disponibilidad de armas ilegales de fuego - en los que, mucho más que hablar de "desarme" y la "reintegración", tiene sentido y urgencia hablar de "integración social" y de la regulación y el control de la producción y comercio de armas de fuego. En estos casos no se trata de reinsertar ex combatientes de un conflicto armado que acabó o está por acabar ni de desarmar a estos ex combatientes. Se trata de generar alternativas de trabajo para prevenir la entrada de jóvenes al "mercado de trabajo criminal" y de controlar fuertemente la venta y producción de armas para evitar la migración de armas legales hacia mercados ilegales.

Me explico con un ejemplo concreto: en la favela de Cantagalo de Río de Janeiro se ha dado a final de los '90 una experiencia muy positiva en la que se ha combinado la aplicación de la ley a través de una unidad de policía comunitaria especialmente entrenada para operar en áreas de riesgo, con programas de construcción de capital social (micro crédito, centros escolares, proyectos de generación de empleo, guarderías infantiles). En Río, donde la brutalidad y los abusos policiales son un fenómeno frecuente, la llegada de una policía "distinta" especialmente entrenada para brindar seguridad a los habitantes de la favela inició un círculo virtuoso: en un ámbito seguro hay espacio para la escuela, para los bancos y el comercio legal. Esto se ha logrado mediante la combinación de esfuerzos de ONGs, empresarios locales y el Gobierno del Estado de Río de Janeiro. La combinación "policía comunita-

ria + construcción de capital social" está siendo tomada por el Gobierno estadual como política de gobierno en el resto de las favelas de Río.

Estas acciones se han dado en el marco de una intensa y larga campaña de diez años de duración en pro del estricto control de la tenencia y de la portación de armas de fuego y la fuerte regulación y control de la industria y el comercio de armas de fuego y su munición. El control estricto es fundamental si tenemos en cuenta que en Río de Janeiro, el 74 por ciento de las armas de fuego incautadas por la policía fueron producidas en Brasil (en los últimos cinco años se incautaron anualmente más de 10.000 armas), lo cual muestra serias lagunas legales y falencias en la implementación de medidas para evitar la migración hacia mercados ilegales de armas producidas legalmente.<sup>2</sup>

Las actividades de incidencia y movilización de organizaciones de la sociedad civil llevaron a que finalmente entre diciembre de 2003 y junio de 2004 entrara en vigor una ley que prohíbe la portación de armas por civiles y establece mecanismos de intercambio de información y control que dotan a la Policía Federal Brasileña de poderes para seguir y fiscalizar todo el ciclo de producción, comercio, registro de armas y munición, con lo que se espera se reduzcan las "brechas" de desvíos hacia mercados ilegales. Además, producto de esta ley, se ha lanzado recientemente una campaña de amnistía y entrega voluntaria de armas a cambio de incentivos económicos (de entre 30 y 100 dólares estadounidenses).

En contextos similares a los de Río de Janeiro, cobra sentido la implementación, adaptada caso por caso, de un adecuado "peacekeeping" y "peacebuilding" urbano. Organizaciones regionales como la OEA podrían, no a través de la intervención directa pero sí a través de la creación o apoyo a centros de formación y entrenamiento, ayudar a implementar estos programas de mantenimiento y construcción de la paz urbana en asociación con gobiernos y ONGs locales.

Ciertamente, el componente de





“construcción de capital social” excedería las capacidades y funciones de la organización. Sin embargo, la OEA puede servir como foro de discusión para consensuar líneas de acción, a través del enunciado de “Programas Hemisféricos de Acción”, por ejemplo, y como nexo con instituciones multilaterales de financiamiento para la obtención de apoyo económico a este tipo de programas a nivel local.

La OEA sí puede tener un rol determinante en lo que concierne a las políticas de aplicación de la ley en áreas urbanas en conflicto. Aquí es donde es urgente repensar la estructura de seguridad del organismo no sólo en función de la “defensa colectiva” y “seguridad colectiva” en su sentido militar clásico, sino también en función de la capacitación y formación de agentes de seguridad pública en pro de la “se-

guridad humana” en su sentido estricto de la ausencia de la amenaza de la violencia física.

El “otro conflicto”, el conflicto criminal urbano, es local pero con ramificaciones transnacionales. Los grupos criminales de Río se relacionan con insurgentes y traficantes en Colombia y las “maras” salvadoreñas tienen lazos con los Carteles Mexicanos y las pandillas de Los Angeles. Es por eso que cobra relevancia pensar en estrategias orientadas hacia el ámbito local. Lo local es hoy cada vez más global

No sería descabellado pensar aquí en una Junta Interamericana de la Seguridad Pública y un Colegio Interamericano de la Seguridad Pública. En cooperación con ONGs especializadas, estas instituciones podrían impartir cursos de mantenimiento del orden y aplicación de la ley en áreas de conflicto en las que

la policía tiene que proteger a la población, al tiempo que debe reprimir el crimen organizado y evitar la escalada de conflictos entre grupos armados.

\* Investigador Principal, Proyecto Control de Armas de Fuego, Viva Rio/ISER, Río de Janeiro, Brasil. Este trabajo ha sido presentado como Position Paper en el seminario “La construcción de la capacidad regional para proteger: el rol de la sociedad civil”, organizado por FLACSO-Chile y el Fund for Peace, Santiago de Chile, 29-30 de Julio de 2004

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud, Informe Mundial sobre Violencia y Salud, Ginebra, 2002, p.30

<sup>2</sup> Ver por ejemplo: Dreyfus, Pablo Gabriel; Godnick, William (coordinadores); Iooty, Carolina y Lessing Benjamin, Control de Armas Pequeñas en el Mercosur, Londres, International Alert y Viva Rio, 2003.

## Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado: Cóctel explosivo para América Latina. El Caso de Brasil

*Erwin Viera*

“La ciudad vivió ayer un día de terror. Desde la madrugada hasta bien avanzada la noche, se sucedieron tiroteos, estallidos de granadas, incendios y saqueos en 22 barrios de la ciudad, se quemaron 32 vehículos y 13 personas resultaron heridas.”<sup>1</sup>

Cualquier lector desprevenido creería que los sucesos recién descritos corresponden a alguna de las crónicas de guerra relatadas a los diarios de Bagdad, Fallujah o Najaf. Pero no, ocurren al interior del MERCOSUR, acontecen en el Brasil del siglo XXI, en el corazón de la bossa nova.

En los últimos tiempos, estas crónicas periodísticas sobre la violencia expresada en forma de bombas, balaceras, saqueos e incendios en el centro de Río de Janeiro se han ido tornando habituales entre diversas facciones, grupos armados y comandos, que se disputan las bocas de fumo (zonas de ventas de drogas).

A su vez, el poder de fuego y la violencia articulada por las diversas mafias de la droga demuestran sus vinculaciones con agrupaciones te-

roristas, siendo las FARC su principal proveedor de cocaína. A esto se suma que el crimen organizado paulista intentó volar la Bolsa de Valores de San Pablo (BOVESPA), con un automóvil cargado con 30 kilos de explosivos.<sup>2</sup> El coche bomba iba a ser utilizado el 27 de octubre de 2002, cuando los brasileños acudirían a las urnas para la segunda vuelta electoral presidencial. El suceso fue atribuido al Primeiro Comando da Capital (PCC), un grupo del crimen organizado paulista que se fundó en el año 1993 por criminales reincidentes de la penitenciaría de Taubate de San Pablo. Este grupo criminal es el responsable de fugas masivas y de sangrientos motines carcelarios, como también de secuestros y asaltos para financiar las compras de estupefacientes.

Esta breve reseña sobre el accionar de bandas de narcotraficantes y del crimen organizado con el accionar de grupos terroristas, no hace más que confirmar la idea de una convergencia entre estos diversos grupos.

Para la Dra. Tamara Makarenko, “cuando debemos enumerar las

amenazas a la seguridad contemporánea, se ha tornado muy difícil poder distinguir entre las motivaciones políticas y las motivaciones criminales, ya que el crimen organizado y el terrorismo pueden ser pensados en un mismo plano, en donde la convergencia es el punto central.”<sup>3</sup>

Esto quiere decir que diversos grupos de índole terrorista buscan autofinanciarse involucrándose en el negocio de las drogas ilegales, mientras que el crimen organizado utiliza, según las circunstancias, tácticas terroristas para la consecución de algún fin determinado. Cuando el Comando Vermelho quiere hacerle notar al gobierno estadual o federal algún malestar o demanda, acciona con tácticas y lógica terrorista, mientras que del otro lado del Amazonas, las FARC, a partir de la década de los '80, se involucran de lleno en el negocio de los estupefacientes.

### **Échale la culpa a Río**

Según lo expresado por Nilmaro Miranda, Secretario Nacional de Derechos Humanos de Brasil, en los



años '80 el Estado brasileiro retrocedió en sus funciones básicas elementales, favoreciendo de esta manera el crecimiento de las diversas organizaciones criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes.<sup>4</sup> Al comienzo de los '80, Brasil deja de ser tan sólo un país de tránsito para la droga con destino a Estados Unidos o Europa, para convertirse en un importante mercado de consumo.

Las mafias comienzan a desenvolverse con facilidad al interior de las favelas, al producirse un retiro del poder formal. Como consecuencia, las mafias actuarán en territorios liberados y sumamente fértiles para sus negocios, en los que impera la miseria, la marginación, la falta de presencia real del Estado, y en donde la ley pasa a ser impuesta por los diversos "comandos de la droga". Según el Dr. Pablo Dreyfus, quien actualmente se desempeña en la Fundación Viva Río, "el retraimiento y la inacción del gobierno federal, permitió el florecimiento de 752 favelas, sin darles ningún tipo de servicios y en medio de la ciudad, el contraste es abismal."<sup>5</sup>

En las favelas de Río de Janeiro viven aproximadamente el 22 % de los jóvenes marginales, según las estadísticas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE). Ante esta abrumadora realidad, las bandas narcotraficantes aprovechan y proveen aquellas funciones que el Estado no cumple, servicios tales como ejercer "justicia", imponer cierto "orden" al interior de las favelas, suministrar los servicios básicos necesarios a la usanza del modelo del Cartel de Cali, o ahora las FARC, en las zonas desmilitarizadas.

De una de las tantas favelas que dominan el paisaje de Río, la favela Beira Mar, saldrá uno de los máximos exponentes del "narcoterrorismo" en Brasil, Luiz Fernando da Costa- alias Fernandino Beira Mar-. Este "capo di tutti" será uno de los primeros en percibir un negocio de suculentas ganancias: el tráfico de drogas y su vinculación con el tráfico de armas. El intercambio de armas por drogas se realiza vía la ciudad de Pedro Caballero y Ciudad del Este

(Paraguay), para adentrarlas en territorio colombiano, en donde los cargamentos de armas serán intercambiados por drogas, teniendo como principal cliente-proveedor a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Según lo expresado por el Cnel. Oscar Sánchez Velez<sup>6</sup>, el canje de armas se realiza a la cotización de un kilo de cocaína de alta pureza por un rifle automático AK-47 de fabricación rusa.

Con el correr del tiempo, Fernandino se construyó su propia milicia armada, con una estructura guerrillera de características setentistas (Comando Vermelho). Pasará a controlar en su totalidad la favela que lo vio nacer, pero buscará apropiarse de otras zonas de influencia que están en manos de comandos contrarios, como el Tercer Comando y el Comando Amigos de los Amigos, enfrentados con el Comando Vermelho.

En el año 1996 Beira Mar es aprehendido, se lo confina en una cárcel de Belo Horizonte, pero logra escapar gracias a la corrupción ejercida sobre el personal penitenciario. En abril del 2001, será nuevamente apresado, pero esta vez se lo detiene en la región selvática del Amazonas colombiana, en donde estaba negociando un enorme intercambio de armas por drogas con las FARC.

Según las revelaciones difundidas por el Congreso brasileño, Fernandino estuvo alojado, al menos una vez, en una estancia propiedad del ex general paraguayo Lino Oviedo.

El derrotero carcelario de Beira Mar empezará en una dependencia penitenciaria federal, pero luego será trasladado a una cárcel de máxima seguridad, Bangun I, desde donde él y sus secuaces seguirán controlando el tráfico de armas y drogas hasta llegar a negociar la adquisición de un misil Stinger, el mismo que fue utilizado por los Talibanes en la década de los '80, según las comunicaciones interceptadas por la Fiscalía de Río de Janeiro.

#### **Cuando Peter Pan se convirtió en Pixote**

La favela de Rocinha es la más

grande de toda América Latina. Allí, los diversos grupos criminales armados se disputan las zonas de influencia, en especial por el control de las "boca de fumo" (puntos de venta de droga en la favela), y se enfrentan con las bandas armadas de la favela Vidigal, área de influencia del Terceiro Comando (la segunda banda mas grande de narcotraficantes). En Vidigal se han hallado minas terrestres de uso bélico en un procedimiento conjunto entre policías y fuerzas del ejército.

En abril del corriente año se produjeron nuevos actos de violencia extrema que han atentado contra la gobernabilidad del presidente Luiz Inacio Da Silva. En el presidio de Urso Braco se produjo un sangriento motín carcelario para exigir una serie de demandas al gobierno central que desembocó en más de una docena de reos muertos y decapitados, y tras el cual el gobierno finalmente terminó cediendo.

Según las estadísticas oficiales del IBGE, en el 2003 se registraron 43.000 homicidios, con un escalofriante promedio de 115 personas asesinadas por día.<sup>7</sup>

A estas horrorosas cifras, cabe agregarle algo aún más grave, que es la utilización de menores para el tráfico de drogas, ya sea como *aviozinho* (pasantes de drogas), o como "vigiladores". Según lo expresado por el Director General de la Policía Federal del Brasil, Itamar Nieves Carneiro, se ha comprobado que en las zonas limítrofes de población brasileña, como así también al interior de las favelas, son reclutados niños para el contrabando de drogas, pagándose la mayoría de las veces con marihuana y/o cocaína.<sup>8</sup>

#### **Negocios limpios, dinero sucio**

El Ministro Jefe de Gabinete de la Seguridad Institucional de la presidencia y hombre de extrema confianza de Luiz Da Silva, Alberto Cardoso, relató en una entrevista para Noticias Televisa México el 18 de julio de 2001 que el lavado de dinero del narcotráfico alcanza la suma de unos 150 millones de dólares, la que se invierte en negocios inmobiliarios, de la cons-



trucción y en el sector turismo. Asimismo, señala que el patrimonio de Beira Mar es de unos 2,5 millones de dólares, que son reciclados, en parte para financiar el accionar criminal, en parte en negocios lícitos.

Brasil deja de ser un país de tránsito para convertirse en un país consumidor, además de un importante productor de marihuana, según lo expresado por Cardoso.

Según datos oficiales, el volumen de cocaína incautado ronda las 9 toneladas (2003). El año anterior se secuestraron 9,2 toneladas, mientras que en lo que va del 2004, en un sólo operativo se registró una tonelada de alcaloide en el Estado de San Pablo, en la favela San Bernardo.

A su vez, el estamento político brasileño no ha permanecido inmune al flagelo de la corrupción del narcotráfico, ya que en el 2002 y 2003 han salido a la luz casos de vinculaciones entre diputados nacionales y carteles de la droga.

Hemos podido apreciar en esta breve reseña las relaciones de las bandas narcotraficantes (Comandos Vermelho, Terceiro, Amigos dos Amigos), con grupos terroristas (FARC), y crimen organizado (PCC). Esto en su conjunto afecta enormemente el real desempeño y gobernabilidad del Estado de Derecho, ya que disputa el poder en diversas zonas y/o regiones que han sido abandonadas por el gobierno, y que ahora éste quiere

recuperar.

Si nos atenemos al caso de las bandas armadas en Río, está claro que las guía el lucro económico, y que a pesar de la organización paramilitar en el nivel local, de la dominación territorial y casi política de espacios geográficos, y de la presencia armada constante en las comunidades que controlan, estas bandas de narcotraficantes no tienen interés en tomar el lugar del Estado, sino tan sólo que éste no se entrometa en su accionar. Para los narcos brasileños, las favelas son suyas, y el estado de derecho no tiene cabida, por lo que si trata de involucrarse será repelido, tal como sucedió cuando el entonces presidente Itamar Franco envió al ejército a que se introdujera en las favelas, llevándose a cabo encarnizados combates por espacio de casi una semana.

El mayor peligro es la "integración de la favelización", mediante la cual se produzca una cooperación, o alianza estratégica, entre bandas de criminales brasileñas y argentinas, con el soporte de las FARC y/o de otros grupos. Poco tiempo atrás, las FARC tenían una especie de "embajador itinerante" que pronunció conferencias en el norte de la Argentina. Los poderosos nexos entre los narcos brasileños y los narcoterroristas colombianos, como también las comprobadas vinculaciones con ciertas mafias rusas y caucásicas, son ejemplos de esto.

Para combatir esta peligrosa convergencia entre narcos y terroristas, se necesita una mayor institucionalización del estado de derecho, y una política preventiva más eficaz para combatir el crimen organizado y a los potenciales grupos desestabilizadores del orden constitucional, mediante la conformación de instrumentos adecuados y actualizados para estas amenazas a la seguridad internacional.

<sup>1</sup> Elenora Gossman: Diario Clarín, página 30, del 23/02/2003

<sup>2</sup> El Mercurio edición on line, 21/10/2002, website: www.emol.com.ch

<sup>3</sup> Tamara Makarenko: "A model of Terrorist-criminal relationships", Jane's Intelligence Review, September 2003

<sup>4</sup> Rolando Barbano: Revista Viva, página 26, del 29/06/2003

<sup>5</sup> Rolando Barbano: Revista Viva, idem anterior.

<sup>6</sup> Cnel. Oscar Sanchez Velez (Agregaduría Militar de Colombia): en el Seminario "Narcotráfico en Colombia", la conferencia se dictó el 05/07/04, en la Universidad Católica de Salta, Sub-sede Buenos Aires, Gendarmería Nacional Argentina.

<sup>7</sup> La Nación, pag. 2, 24/04/2004.

<sup>8</sup> Associated Press, 05/06/2002. Sobre los menores involucrados en el tráfico de estupefacientes, se recomienda el libro de Luke Dowdney, "Niños en el tráfico de drogas: Un estudio de caso sobre los niños involucrados en la violencia armada organizada en Río de Janeiro" (ISER Viva Río, 2003).

## Los Conceptos de Seguridad y Defensa Nacional

*Guillermo César Viola*

A fin de aportar un panorama general de las amplias posibilidades que ofrece definir cuál es el alcance de las terminologías de Seguridad y Defensa Nacional, debería efectuarse un análisis previo de la situación imperante, como así también particularizar algunas definiciones y posiciones que en materia internacional se movilizan actualmente en torno al término Seguridad.

Es evidente que las cuestiones

relacionadas con la Seguridad ocupan un insoslayable lugar en la agenda del orden imperante. Dentro del esquema mismo de las Relaciones Internacionales, todo aquello que se refiere a la Seguridad se constituye en una de las principales materias de análisis, sobre la que se vuelcan las más variadas opiniones. Su indiscutible importancia se ve ampliamente justificada en la aparición e instalación de un variado tipo de

amenazas al Estado-Nación.

En el ámbito interestatal, Joseph Nye describe el concepto de Seguridad como una "meta negativa", en donde el Estado-Nación no tiene frente a sí amenaza alguna. Obviamente, el concepto de Seguridad es multidimensional, dado que las amenazas pueden ser no sólo múltiples sino de variada naturaleza.

Muchos académicos coinciden en que durante las décadas en que



transcurría la Guerra Fría, el término "Seguridad" estaba circunscrito dentro de los férreos límites de la órbita militar, vale decir que en ese contexto tenía una mayor dosis de protagonismo, relegando aún otras áreas como la economía o la tecnología. No son pocos los analistas internacionales que sostienen que una noción básica de Seguridad está íntimamente relacionada con el concepto de Seguridad Defensiva, que implica que los Estados reconocen que su seguridad es indivisible. Si aplicásemos este concepto, estaríamos frente a la conclusión de que la seguridad de un Estado está inseparablemente ligada a la de otros, dentro del contexto de un determinado grupo o región. La misma Carta de las Naciones Unidas sirve de basamento y fundamento a los principios de la seguridad común.

En el plano mundial, los analistas internacionales han ido desgranando el concepto de Seguridad, buscando otras acepciones, interpretaciones y variantes, todas ellas -de una u otra forma- aplicadas internacionalmente y diariamente analizadas dentro de los claustros universitarios. Así fue como fueron orientando sus estudios hacia diversas variantes emergentes, como por ejemplo la entonces denominada Seguridad Colectiva. De la misma manera hicieron lo propio focalizando el análisis hacia el concepto de la seguridad entendida en términos de cooperación mutua. La primera juega dentro de un esquema que está básicamente orientado a la necesaria detección e identificación de las amenazas por parte de los Estados. De allí surge el compromiso posterior de los mismos de enfrentar esos riesgos en forma colectiva y así superar el conflicto que se haya originado. Por eso es que en el ámbito de las Relaciones Internacionales se ha considerado a la Seguridad Colectiva como un sistema de carácter global o un acuerdo entre diversos Estados que les posibilite hacer frente en forma conjunta a un determinado agresor que "rompiera" la paz en forma ilegal.

Si continuamos desgranando conceptos, veremos que es aquí donde salta a la vista un inconveniente

siempre latente, consistente en determinar qué es "lo legal" y qué es "lo ilegal". Para ello, indudablemente caemos en la necesidad de analizar en cada caso lo que es la "Legítima Defensa".

Si analizamos la historia, veremos que el primer intento de ejercer una defensa colectiva para alcanzar un estado de Seguridad Colectiva fue la Liga de las Naciones. No sólo fue el antecedente más firme de la ONU, sino que se diferenciaba nítidamente de ésta, por cuanto justificaba el empleo de la fuerza para dirimir conflictos. Tradicionalmente, este tipo de Organizaciones han sido de orden declamativo. Un ejemplo de lo expresado lo constituye el TIAR, en oportunidad de producirse el Conflicto Malvinas. Las diversas situaciones que se han ido planteando, la constante mutación de los conflictos, obligó al replanteo mismo de los Pactos Defensivos. Por eso es que estos conceptos están transitando permanentemente por sucesivas etapas de revisionismo. La Seguridad Colectiva poseía -didácticamente expresada- la finalidad de posibilitar el incremento del poder de los Estados participantes, a fin de que éstos estuviesen habilitados para luego poder hacer frente a un determinado agresor. Planteada así esta temática, la teoría se fundamentaba en el principio de que el poder abrumador reunido es suficiente para disuadirlo.

Como la evolución de la situación internacional es constante, dinámica, muchas veces impensada y cambiante, los conflictos no están siempre subordinados a una situación puntual, sino que responden a múltiples causas cuyo origen está localizado en los aspectos políticos, étnicos, religiosos, sociales, económicos y/o culturales. Dentro de un sistema colectivo de seguridad, cada integrante de la sociedad internacional posee responsabilidades -proporcionales a sus posibilidades - siempre partiendo de la base que el Estado-Nación es una entidad fundamental de la comunidad internacional.

A partir de los años '90 se creó una situación económica a nivel mundial caracterizada por el ya tan

comentado y analizado fenómeno de la globalización, un proceso influenciado por la revolución tecnológica, como también por aquellos temas generados por una creciente interdependencia mundial, sea el caso de las asfixiantes deudas externas y la imposibilidad de muchos Estados de hacer frente a sus obligaciones, según fuere su situación económica. Los países de América Latina se hallan mayoritariamente insertados en una situación económica de similares características. Como si todo esto fuera poco, el fenómeno de la globalización incrementó notoriamente algunos vínculos entre los Estados. Emergieron y buscan emerger así procesos de pre-integración, algunos de los cuales hicieron o buscan hacer pie en un marco de bilateralidad, para luego buscar la multilateralidad. De última, éste terminará desembocando siempre en el acceso directo al escalón de la globalización. No podemos negar tampoco que este proceso impacta directamente al estado, a la civilización y a la sociedad en general, puesto que sigue profundizando las tremendas y cada vez mayores desigualdades económicas, debido a la reducida capacidad de muchos estados y gobiernos para proporcionar soluciones a sus propios inconvenientes. Una verdadera unidad regional presupone el compartir plenamente principios tales como la vigencia del orden constitucional, el desarrollo económico-social, la consolidación de los regímenes democráticos y el afrontar las situaciones estructurales críticas, tales como el terrorismo, el narcotráfico, los daños al medio ambiente, la extrema pobreza, las migraciones, etc.

Muy lejos estamos del mundo kantiano de la paz perpetua. Cada Estado puede utilizar la fuerza con libertad de decisión -casi total- siempre y cuando sus intereses vitales se hallen amenazados, por lo que resulta lógicamente claro que la defensa de los intereses de cada sociedad sigue siendo responsabilidad indelegable del mismo Estado.

Hasta aquí se analizó muy sintéticamente la evolución conceptual de los términos, acepciones y derivados terminológicos que nos





ocupan. Podría concluirse entonces que el término Seguridad ha sufrido internacionalmente constantes mutaciones conceptuales. En la década de los años '80 se lo enmarcó como un concepto más relativo que absoluto. Así, puede afirmarse también que actualmente el poder militar ya no es sinónimo de seguridad, sino una parte vital dentro de ese mecanismo.

Para reforzar este somero análisis, si de Seguridad Nacional se trata, puede expresarse además que la misma contempla objetivos y capacidades de Defensa. Se trata de una situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares y presiones de tipo político o económico. Expresado en otros términos, se trata de un estado integral y activamente latente por lograr, donde exista ausencia de temores o amenazas. De esta manera, el Estado obtiene la libertad necesaria para continuar su propio progreso y desarrollo. Por ello es

que cuando se habla de Seguridad Interior -término muy politizado en décadas anteriores- nos debemos referir a una situación basada en el derecho, en la cual se encuentran resguardadas la vida, la libertad y el patrimonio de todos los habitantes, junto a sus derechos y garantías, en el marco de la plena vigencia de las instituciones de la República y dentro del sistema representativo, republicano y federal que establece nuestra Constitución Nacional.

Por su parte, si nos referimos a la Defensa Nacional, recordemos que es la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, sea en forma disuasiva o en forma efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Podemos pues definir la Defensa como un instrumento para alcanzar la seguridad nacional. Todo esto se concreta en la necesidad de contar

con un instrumento militar disuasorio que obre como freno efectivo -por ejemplo- a las conductas imprevisas, a las tentaciones expansionistas y aún a cualquier estrategia de dominación. La Defensa es una de las cuatro funciones básicas del Estado; es un bien público. Hace al fundamento mismo de su existencia soberana, ya sea para mantener su integridad territorial o como último recurso en el sostenimiento del legítimo monopolio de la violencia. No hay nadie más que pueda asumir de manera confiable la garantía de integridad del Estado frente a la comunidad internacional, como tampoco es razonable confiar dentro del ámbito interno de un Estado el legítimo ejercicio del monopolio de la violencia a alguna institución o elemento que no esté constitucionalmente habilitada para tal actividad, sin alterar la esencia del concepto de lo público frente a lo privado.

## La Ilusión de la Alineación

*Alejandro J. López*

A comienzos del año 2000, tras la renuncia de Boris Yeltsin, asume la presidencia de la Federación Rusa Vladimir Putin. En su discurso inaugural ante el Kremlin, el presidente entrante hace explícitos los lineamientos que guiarán su actuar en materia de política exterior. La recuperación del prestigio y peso político de Rusia en el mundo, el acercamiento a Occidente respetando sus intereses nacionales y el sustento de los organismos internacionales se convertían de ese modo en las prioridades de la nueva administración<sup>1</sup>. La preservación territorial y la restauración de su área exclusiva de influencia a lo largo de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), serían también factores que caracterizarían el actuar ruso durante la administración de Putin.

Es así como Putin llega a la presidencia no como un occidentalista, como su predecesor Boris Yeltsin, sino como un nacionalista dispuesto a fortalecer el Estado y tratar de restaurar su antiguo estatus de potencia mundial. Este panorama que

se instauraba en el seno del Kremlin hacía prever grandes tensiones en lo que refiere a las relaciones con Estados Unidos. El resurgimiento de un Estado ruso abocado a la restauración de su estatus de potencia se contraponía a los intereses norteamericanos y sentaba las bases para el inicio de una nueva etapa confrontacionista entre ambas naciones; expectativas potenciadas por la entrada al juego de una presidencia de corte Republicano en Estados Unidos, la cual buscaría evitar cualquier acción o reacción que provocara una disminución del poderío norteamericano en el ámbito global.

Es así como la escena internacional se volvió propicia para el desarrollo de nuevas amenazas a los intereses nacionales de la Federación Rusa. La reafirmación directa de poder por parte de Estados Unidos, la expansión de la OTAN hacia Oriente, y sus acciones en Kosovo fueron los primeros desafíos con los que el Kremlin debió lidiar. Pero esta nueva etapa que se inauguraba difería enormemente de las ante-

riorios. El mundo se encontraba a merced de la tiranía de los flujos de capital, del refinamiento de las asociaciones comerciales y frente a una revolución tecnológica y comunicacional de gran escala. Era un contexto para el juego geoeconómico y no geoestratégico, un lugar para el arbitraje y la exportación, y no para el juego de poder y la carrera armamentista.<sup>2</sup> Ambos, juegos en los cuales Rusia era un mero principiante con intenciones de reforma.

A pesar de todos los elementos y factores que hacían predecir una nueva contienda global, pareció inaugurarse, por el contrario, una etapa armónica jamás antes vista desde la finalización de la Guerra Fría. La misma se inició tras el atentado terrorista del 11 de septiembre. Los sangrientos ataques perpetrados contra Estados Unidos por parte de la agrupación terrorista Al Qaeda y sus consecuencias político-militares, cambiaron radicalmente el panorama internacional dentro del cual los distintos Estados desarrollaban sus relaciones



exteriores. La relativa calma que había signado las relaciones inter-estatales se vio desafiada repentinamente por la aparición de una nueva amenaza de orden no estatal y de raíces religiosas fundamentalistas. La hegemonía internacional de Estados Unidos se halló inmersa de esta manera en una situación en la que su preeminencia mundial no era amenazada por un Estado, sino por células terroristas esparcidas alrededor del mundo. Una instantánea reformulación general de las políticas de seguridad y un reordenamiento completo de las agendas políticas fueron las respuestas dadas por las naciones más importantes.

La Federación Rusa, siendo uno de los polos de poder más importantes a escala mundial, no pudo evitar que tal transformación trastocara sus bases. Su política exterior, así como también su política de seguridad, resultaron afectadas por el atentado de manera trascendental. Sin embargo, existió un factor que diferenció dicha transformación del resto de los Estados. Su histórico antagonismo político con los Estados Unidos pareció desaparecer, dando lugar a una nueva "alianza estratégica". Lejos de tratarse de un simplismo analítico, tales consideraciones se basaron en fenómenos objetivos que se desarrollaron a partir del 11/9. Entre los mismos se destacan las declaraciones conjuntas contra el terrorismo internacional, los tratados de cooperación político-militar y la entrada de Rusia en la coalición antiterrorista al momento de producirse la invasión a Afganistán. Más allá de estas cuestiones diplomáticas, es notable el impacto internacional que tuvo la declaración de Vladimir Putin - horas después del atentado- donde afirmaba que Rusia estaba del lado norteamericano.

No obstante, al momento de decidirse unilateralmente la invasión a Irak, pareció deshacerse la coalición internacional antiterrorista como consecuencia del abandono de Rusia, entre otros Estados, de la unión. Esta deserción estuvo motivada por dos causas fundamentales. La primera refiere al unilateralismo que Estados Unidos comenzó a proyectar a pesar de la oposición del Consejo de Seguridad<sup>3</sup>

a las operaciones contra el régimen de Saddam Hussein. La segunda causa alude a los intereses geoeconómicos que Rusia sustentaba en territorio iraquí, y el enorme temor a que una guerra de tal magnitud ocasionara grandes pérdidas económicas y políticas en la región. El valor de los contratos rusos con Irak comenzaron a exceder el valor total de los contratos rusos con los demás Estados árabes, y el volumen del comercio entre ambos países alcanzó un valor de \$4 billones en el 2001. Las operaciones en torno al petróleo iraquí también eran de suma importancia. A comienzos del 2000, las compañías petroleras rusas como Lukoil, Tatneft, Slavneft y Zarubezhneft controlaban un tercio del multimillonario mercado de exportación de petróleo iraquí.<sup>4</sup>

Frente a este escenario es que surgen interrogantes clave que hacen al estudio de las relaciones internacionales y que parecen no tener respuesta clara en la actualidad. El principal de ellos se vincula a las relaciones bilaterales y los cambios o inflexiones que tomaron lugar a raíz del atentado terrorista. En relación con este tema es posible advertir las diferentes visiones que se cruzan, entrelazan y oponen entre los más renombrados teóricos. Algunos de ellos, como Lilia Shevtsova<sup>5</sup>, afirman que el instantáneo apoyo ruso una vez producido el atentado abría un nuevo capítulo en las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos. Estos autores sostienen que desde la finalización de la Guerra Fría no se había dado una "alineación" tan estrecha entre ambos y que la misma abría las puertas para un futuro bilateral armonioso. Por otra parte, autores como Dimitri Simes<sup>6</sup> afirman que la política rusa no se transformó de un día para el otro, que los ataques terroristas del 11 de septiembre aceleraron pero no iniciaron la evolución de esta nueva visión del Kremlin. Simes atribuye el cambio a los enormes desafíos a los que Rusia se enfrentaba con relación a su transformación económica, política y social, y a su determinación por acentuar aquellos factores que podrían llegar a reconstruir el poder ruso perdido. Simes parece dar en la tecla, puesto que los planes de reforma económica

hacia el libre mercado, la erradicación de grupos oligarcas del seno gubernamental, la operación en Chechenia y los intentos de mayor integración con la región del CIS fueron variables nacionalistas que caracterizaron las políticas lanzadas por el presidente entrante y que requerían un marco internacional de aplicación distinto al proyectado por la presidencia Yeltsin. Mientras tanto, en los Estados Unidos, se establecía un gobierno de corte realista-revisionista que buscaría dar por finalizado el antagonismo con Rusia y revisar los tratados de control armamentístico frente a esta nueva etapa que se inauguraba entre ambas naciones. Lejos de provocar un incremento de las tensiones a escala bilateral, la asunción de una personalidad abocada al realismo político ayudó al desarrollo del propósito ruso en cuanto hizo factible la operacionalización de políticas tales como la embestida militar contra el separatismo checheno.

Esta nueva trama internacional que comenzaba a desarrollarse se vio sacudida positivamente el 11 de septiembre del 2001 como consecuencia de los atentados. Es así como pudo observarse en menos de un año el auge de encuentros, declaraciones conjuntas y tratados bilaterales de la más variada índole entre ambas naciones. A su vez, la cooperación militar, el desarrollo militar-tecnológico conjunto, la apertura de la esfera de influencia rusa a tropas norteamericanas y el apoyo ruso a la invasión a Afganistán fueron algunos de los resultados más sobresalientes de esta nueva afinidad en gestación.

No obstante, ninguna alianza o asociación entre Estados es permanente en un contexto tal. La guerra contra Irak -o mejor dicho, la operación militar contra el régimen de Saddam Hussein- dividiría las aguas y actuaría como elemento reduccionista de la coalición contra el terrorismo internacional. La Federación Rusa sería una de las naciones que se retiraría instantáneamente de la misma sin moderar sus opiniones oficiales acerca de la nueva arremetida norteamericana. El injustificado unilateralismo norteamericano, la violación de los dictámenes de organismos internacionales y la ausencia de consulta



o consideración con sus “asociados” fueron otros ingredientes que aceleraron su retirada. Sin embargo, como hemos podido observar, lejos estaban estos argumentos de ofrecer una perspectiva realista sobre los hechos que habían motivado realmente el repliegue. Los intereses geoeconómicos en Irak por obra y causa de los multimillonarios contratos rusos obtenidos en tal país, eran de vital importancia para Rusia y se ubicaban así en los primeros puestos en lo que hace a sus intereses nacionales. Frente a la embestida del “Trío de las Azores”<sup>7</sup> y el posible efecto adverso sobre el precio internacional del barril de petróleo -interpretado en Rusia como un efecto perjudicial en las

cuentas nacionales- este país se niega a participar en la nueva operación militar.

De esta forma, nos encontramos actualmente con dos Estados que, luego de transitar una etapa de articulación política a niveles sorprendentes, parecerían estar tomando rumbos distintos en materia internacional, hasta llegar a un punto tal de hacer probable un nuevo conflicto político-ideológico. Estados Unidos, teniendo plena conciencia de su rol hegemónico y poderío global, optaría por la vía unilateral; y Rusia, siendo consecuente con su decadencia internacional, haría lo propio por el sendero de la multilateralidad como consecuencia de sus marcados intereses estratégicos.

\*Agradezco a Fabián Calle suayuda para escribir este artículo.

<sup>1</sup> “Putin asumió con la promesa de reconstruir y transformar a Rusia” Clarín, 8 de Mayo del 2000.

<sup>2</sup> LEGVOLD, Robert. “All the way: Crafting the US-Russian alliance”. En: The National Interest, Iss.70, Winter 2002/2003, Washington, p.22.

<sup>3</sup> Especialmente de Francia, Alemania y Rusia.

<sup>4</sup> STEPANOVA, Ekaterina. “Russia and U.S. Policy Toward Iraq”, PONARIS Policy Memo 249, October 2002.

<sup>5</sup> SHEVTSOVA, Lilia. “Putin’s Russia”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2003.

<sup>6</sup> SIMES, Dimitri. “US-Russian Relations: Where from Here?”, The Nixon Center, Washington DC, July 17, 2002.

<sup>7</sup> España, Inglaterra y Estados Unidos.

## Comentario Bibliográfico

### Ivanov, Igor Sergeevich: *The New Russian Diplomacy. The Nixon Center and Brookings Institution Press, Washington DC, 2002.*

Este fascinante libro describe los cimientos de una de las diplomacias más antiguas del mundo: la política exterior rusa. Dueña de una tradición de más de 300 años, guarda una riqueza y experiencia sin igual tras haber logrado implantar una escuela de pensamiento diplomático con sello propio que históricamente supo tanto de intereses imperiales como de equilibrios de poder continentales (en Europa) y extra-continenciales (con EE.UU), comprendiendo y amoldándose a los cambios de la política internacional.

El autor, el ex ministro de asuntos externos ruso Igor Sergeevich Ivanov, describe el rol desempeñado por la primera *Posolsky Prikaz* (Oficina de Embajadores) en el año 1549, considerada por su primer Director, Afanasiy Ordin-Nashchokin, como “...el ojo de la Gran Rusia”, y cuya función fue coordinar la política externa. En 1720, tras ser transformada en el *Kollegiya inostrannykh del* (Colegio de Asuntos Internacionales), la misma institucionalizó el manejo de los asuntos externos. Por su parte, los estilos personales de los emperadores también marcaron una tradición diplomática; así, mientras Pedro el

Grande negociaba personalmente algunas cuestiones en la materia, Catalina II supo rodearse de talentos tales como Grigory Potemkin, Nikita Panin y Aleksandr Andreevich Bezborodko. Los dilemas con los que el establishment diplomático ruso se iría encontrando fueron los que paulatinamente permitieron delinear las principales ideas en torno a los conceptos de política exterior actuales. Tras la batalla de Crimea, el príncipe Aleksandr Gorchakov (1798-1883) fue quien recomendó al emperador Alejandro II “mantener a Rusia a salvo de cualquier complicación externa que distrajera el desarrollo interno” y “...asegurarse que ningún cambio -sea territorial, de equilibrio de poder e influencia- ocurriera en Europa y dañara los intereses o la situación política”, idea hoy vigente en el Kremlin. Aquel prominente diplomático ruso incitó a que la diplomacia de cuño aristocrático y personal mutara a otra identificada más con la idea de interés nacional, ajena a los gobiernos de turno y en consonancia con una política de estado. ¿Cómo se lograría esto? A través del ejercicio de una tradicional evaluación pragmática de las relaciones internacionales

(utilizando el interés nacional como fundamento) y de la defensa del interés nacional (incluso en las condiciones más difíciles), “...creando las mejores condiciones posibles para el crecimiento económico sustentable; incrementando los estándares de vida; reforzando la unidad del país, la integridad y el orden constitucional; defendiendo los derechos de los ciudadanos y compatriotas en el extranjero”. Algo totalmente vigente hoy en Rusia.

Dimitri Mendeleev (1834-1907), pensaba que el interés nacional ruso “demanda el desarrollo de relaciones económicas y de comercio con los países vecinos del oeste como del este”. Tras la guerra ruso-japonesa y la primera revolución rusa de 1905-07, dos de los responsables de los asuntos externos rusos -y prominentes miembros del establishment diplomático-, Aleksandr Izvolsky (1856-1919) y su sucesor, Sergei Sazonov (1861-1927), pensaron el ejercicio de la diplomacia como un ingrediente para asegurar la paz, la estabilidad interna del país y como elemento indispensable para emprender las reformas rusas. Izvolsky sostenía la necesidad de establecer una “rutina de trabajo con los cuerpos legislativos,



la prensa, y los representantes de los distintos partidos políticos, las finanzas y la industria para ampliar la base social de su política exterior". Para Sazonov, la situación doméstica debía estar presente en la mente de los diplomáticos a la hora de diseñar la política exterior. Serían estas ideas las que tras el proceso de consolidación democrática en la Federación Rusa en los años '90 le permitirían a la clase dirigente diseñar el concepto de política exterior hoy vigente.

En otro orden de cosas, el libro remarca los elementos de continuidad que permiten hoy en día hablar de una política de estado en materia de relaciones internacionales. Ellos son las iniciativas y la activa participación mantenidas en el diseño del nuevo orden mundial, el pragmatismo despojado de ideología y la dirección multivectorial de su política. Sin embargo, a lo largo de su historia esta continuidad sufrió interrupciones, al gestarse la naturaleza imperial rusa y al momento de la revolución de 1917, pero reestablecida durante el período de la ex URSS.

La Federación Rusa aprecia en el sistema internacional un debilitamiento de la autoridad estatal, la persistencia de un sistema unipolar y que la nueva estructura de poder mundial pasa hoy por la conformación de un sistema multipolar, en virtud de que el interés central reside en la estabilidad global y la seguridad. Contar con instituciones internacionales en el ámbito de la seguridad (la Organización de Naciones Unidas -ONU-), el comercio (la Organización Mundial de Comercio -OMC-) y las finanzas (el Fondo Monetario Internacional -FMI-) que regulen el conflicto internacional en detrimento de conductas unilaterales, como así también con grupos regionales influyentes y con la permanente relación bilateral entre países, constituye una necesidad. La preservación de un equilibrio estratégico ya no es sólo patrimonio de Rusia y EE.UU., sino de la comunidad internacional toda, la que, entre otras cosas, se halla seriamente expuesta a la proliferación de innumerables amenazas.

En consecuencia, las grandes tendencias regionales a las que se someterá la política exterior de cara

al nuevo milenio son: asignar prioridad central a los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), comprometiéndose a estabilizar y establecer un claro liderazgo e institucionalizar la integración con esa "frontera cercana"; diseñar una política en torno a la Unión Europea con la convicción de que juntos serán el punto de partida o la clave para una estabilidad estratégica, hallando respuestas comunes a los nuevos desafíos; con EE.UU., a pesar de la existencia de divergencias serias, la interacción continúa siendo una condición indispensable para mejorar la situación internacional y afianzar la estabilidad estratégica global; los intereses rusos en Asia son de lo más variados, pero giran en torno a mantener una unidad e interconectividad de la dimensión Euro-Atlántica y Asia Pacífico. Considerando la región del "Gran Mediterráneo" como un punto de conexión entre el Cercano Oriente, el Mar Negro, el Mar Caspio y el Cáucaso, la Federación Rusa se dispone a transformarla en una zona de paz, estabilidad y de buena vecindad dados los intereses económicos estratégicos allí existentes; la región del Medio Oriente y África del Norte constituye una de las principales fuentes de reserva de petróleo del mundo. En consecuencia, el rol de la política exterior rusa en los asuntos del Medio Oriente es naturalmente producto de su situación geopolítica; la política exterior presta una importante atención a esa región habida cuenta de la creciente influencia de ésta en los procesos mundiales y porque "...comparte con ella intereses en el esfuerzo de la diplomacia multilateral, en el creciente protagonismo que cobra la ONU y en que ambos mantienen un tradicional apego al derecho internacional". Con relación al resto de África, busca ampliar la interacción con los estados de ese continente y contribuir a la rápida solución de los conflictos militares allí existentes, facilitando el desarrollo del diálogo político con la Organización de Unidad Africana (OUA) y las organizaciones subregionales, como así también embarcarse en proyectos económicos multilaterales. Por último, y respecto a América Latina, la política exterior rusa le presta gran atención dada

la creciente influencia de esta región en los procesos mundiales, y porque comparte con ella intereses inherentes a la diplomacia multilateral, al protagonismo en aumento que cobra la ONU y al tradicional apego al derecho internacional

¿Cuáles son las herramientas para implementar esta política? La "diplomacia económica" constituye una de las claves de inserción rusa en el mundo. Tanto la estabilización como el crecimiento económico, la integración a la economía capitalista mundial, la participación de sus empresas en los mercados internacionales y la creación de condiciones comerciales no-discriminatorias son parte integral de una estrategia de estado para el desarrollo. También lo es la participación en la Organización Mundial de Comercio y la apertura de mercados tanto en la CEI, en la UE y en el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). La "diplomacia cultural" es el segundo apéndice fundamental; la tradicional relación entre cultura y diplomacia rusa creció de manera considerable. El proceso de reformas políticas implementadas permitió a la cultura desenvolverse en un ambiente de libertad y conjugar con el proceso cultural alrededor del mundo. Cultura, ciencia y educación han ido creando una condición más favorable para la inserción de la diplomacia en las relaciones internacionales.

Pero todo esto sería imposible si la diplomacia no tuviera "diplomáticos" preparados en el mundo de hoy día. Entre las cualidades que Ivanov destaca para los futuros encargados de las relaciones exteriores del país -y que sirven como referencia para nuestro país- se encuentran, primero, "...el aprendizaje del arte de negociar y armonizar los propios intereses de estado con el amplio espectro de intereses de la comunidad global". En segunda instancia, contemplar la inevitable participación ciudadana en la política exterior, necesaria para articular intereses nacionales. Y en tercer término, proveer la adecuada preparación académica del funcionario, elemento indispensable no sólo para predecir las tendencias de las relaciones internacionales, sino también para incorporarlo a la práctica política.

**Sebastián Vigliero**