

**Sumario:**

- La prohibición de las armas químicas.  
*Rogelio Pfirter*
- Los chinos y las telecomunicaciones en AL.  
*Janie Hulse*
- Soberanía, conflictos y territorialidad.  
*Juan Battaleme*
- La política exterior de los Kirchner.  
*Francisco Corigliano*
- El crimen organizado en la Argentina.  
*Eugenio Burzaco*

**CARI**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**Presidente**

Adalberto Rodríguez Giavarini

**Director del ISIAE**

Julio A. Hang

**Director del Boletín**

Fabián Calle

**Secretario de Redacción**

Gastón H. Schulmeister

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

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

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari.org.ar

www.cari.org.ar

## Prohibición de las armas químicas. La OPAQ: Un exitoso ejemplo de multilateralismo

*Rogelio Pfirter\**

En el mes de abril de 2008 concluyó la Segunda Conferencia de Revisión de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, que al entrar en vigor en abril de 1997 creara la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), encargada de velar por el cumplimiento de dicho Tratado multilateral(i).

El Informe Final de la Conferencia dejó en claro no sólo el firme respaldo internacional del que goza la OPAQ, sino también que esta Organización ha establecido un nuevo metro patrón en materia de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. Un mensaje doblemente significativo en un escenario internacional caracterizado por la preocupante falta de progresos similares en los campos nuclear y bacteriológico.

Para comprender mejor los logros de la OPAQ, es útil recordar los aspectos más salientes de la Convención que le diera origen y las acciones concretas llevadas a cabo.

### 1. Aspectos salientes de la Convención

La Convención es el único acuerdo multilateral que prohíbe, para todos los países por igual y bajo estricto control internacional, una categoría completa de armas de destrucción masiva. Con ello, hace un aporte crucial al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El objetivo primordial e inmediato de la Convención es la eliminación de todas las armas químicas en existencia, que en su inmensa mayoría fueron fabricadas

durante la Guerra Fría. A tal fin, establece como una obligación fundamental de los Estados el destruir completa e irreversiblemente, bajo supervisión de la OPAQ y a más tardar para el 29 de abril de 2012, todos sus arsenales químicos e instalaciones de producción, así como las armas que hayan abandonado en otro país.

Un segundo y crucial objetivo es impedir la proliferación futura de las armas químicas. Para ello, la Convención instituye un régimen de verificación dirigido a asegurar que las sustancias tóxicas y agentes precursores listados en ella no sean usadas para propósitos prohibidos. El intercambio de algunas de esas sustancias es permitido solamente entre los países del Tratado.

Como parte de sus obligaciones, los Estados deben establecer un organismo de enlace ("Autoridad Nacional"), declarar anualmente a la OPAQ las instalaciones que sean relevantes a los fines de la Convención, facilitar el acceso de la OPAQ a ellas para su verificación y adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar la plena vigencia del Tratado en su territorio. Este tema es de alta prioridad para la OPAQ, pues impacta directamente sobre la efectividad de la Convención.

Un tercer pilar de la Convención es que, a través de ella, los Estados acceden a importantes beneficios en materia de comercio, asistencia y protección contra las armas químicas y a la cooperación internacional en el campo químico para fines no prohibidos por ella. Estos beneficios son de especial interés para



los países en desarrollo.

La Convención expresamente alienta la consulta y la cooperación sobre su observancia. En ese marco, establece el derecho de cada país a solicitar, mediante una denuncia ante el Consejo Ejecutivo y el Director General de la OPAQ, una inspección en otro Estado miembro para aclarar y resolver cuestiones atinentes a la posible falta de cumplimiento de sus disposiciones. Este mecanismo de verificación y disuasión no existe en ningún otro Tratado multilateral sobre armas de destrucción masiva.

## 2. La OPAQ

Como misión primordial, la OPAQ vela por el cumplimiento de la Convención y aplica su estricto régimen de verificación. La destrucción de los arsenales químicos es verificada a través de inspecciones *in situ*, mediante la presencia permanente de inspectores e instrumental de vigilancia. La no proliferación es verificada mediante inspecciones cuya frecuencia e intrusión para cada tipo de instalación está minuciosamente reglamentada en la Convención.

La OPAQ está integrada por dos órganos políticos —la Conferencia de Estados Partes y el Consejo Ejecutivo— y un órgano encargado de la verificación, la Secretaría Técnica, encabezada por un Director General elegido por los países miembros. La Secretaría cuenta con una planta permanente de casi 500 personas, incluyendo 188 inspectores y 46 expertos en verificación. El presupuesto actual es de 75.000.000 de Euros, que son pagados por los países según la escala de cuotas de la ONU. La OPAQ recibe anualmente importantes contribuciones voluntarias de la Unión Europea.

La OPAQ es un organismo totalmente independiente que interactúa frecuentemente con el sistema de las Naciones Unidas, buscando maximizar las capacidades mutuas en áreas convergentes. Ha recibido el reiterado endoso político de la Asamblea General y mantiene estrecha cooperación con el Secretario General, así como con su Representante Especial para Asuntos de Desarme y la Oficina para el Desarme.

## 3. Logros de la OPAQ

El trabajo metódico y responsable de la OPAQ ha redundado en avances concretos hacia el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

El progreso hacia la universalidad del Tratado ha sido notable. Hoy suma 184 Estados Partes, con lo que abarca más del 98% de la población, el territorio y la industria química del mundo. Es probable que algunos de los 11 países que aún no han ingresado(ii), lo hagan en el futuro cercano(iii).

El establecimiento de un sistema de verificación eficaz ha sido un logro particularmente trascen-

dental de la OPAQ, que lleva realizadas miles de inspecciones internacionales, el 85% de ellas en instalaciones militares y el resto en plantas industriales de 80 países.

Se ha avanzado mucho en el desarme químico. La OPAQ ha inventariado y verificado el 100% de los arsenales declarados. Todas las instalaciones de producción declaradas han sido desactivadas. Al 31 de mayo de 2008, los inspectores de la OPAQ habían verificado la destrucción irreversible de casi el 40% de las 70.00 toneladas métricas de armas químicas declaradas por seis Estados. De éstos, uno ha completado la destrucción de su arsenal químico y otro está a punto de hacer lo mismo.

En ese marco, los dos países que poseen los mayores arsenales químicos —la Federación Rusa y los Estados Unidos de América— pueden mostrar progresos importantes y han cumplido con las metas intermedias de destrucción que les fijara la OPAQ. La Federación Rusa ha destruido casi el 3% de las 40.000 toneladas que declaró y, en coincidencia con la voluntad reiterada por su Gobierno de respetar el plazo obligatorio de la Convención, continúa avanzando en la construcción de las instalaciones necesarias para poder completar la tarea. Rusia ha recibido significativo apoyo financiero del Grupo de los 8 y de otros países para su programa. Por su parte, Estados Unidos, que declaró unas 28.000 toneladas, lleva invertidos cerca de quince mil millones de dólares en su eliminación. Ha destruido el 52% del total, incluyendo las denominadas armas químicas binarias, que constituían la categoría más avanzada y peligrosa en su arsenal. Estados Unidos ha reiterado su firme compromiso de cumplir las obligaciones de la Convención y la determinación de hacerlo en una forma segura y no perjudicial al medio ambiente.

De conformidad con la Convención, China y Japón siguen progresando hacia la destrucción de las armas químicas abandonadas hace décadas por el segundo en el territorio del primero, objetivo que cuenta con el respaldo de la OPAQ. La cooperación entre ambos países en este importante tema es un buen ejemplo del positivo espíritu predominante en la OPAQ.

La OPAQ ha avanzado mucho en su agenda contra la proliferación de armas químicas, aunque todavía tiene que desarrollar más ciertas áreas. Los Estados parte de la Convención voluntariamente han sometido al régimen de verificación más de cinco mil facilidades incluyendo laboratorios de pequeña escala e industriales. La OPAQ lleva realizadas más de 1.400 inspecciones en esta esfera.

De igual forma, aún cuando queda bastante por hacer, ha habido un significativo progreso en el

cumplimiento de las obligaciones generales emanadas del Tratado. Casi todos los países ya han establecido su "Autoridad Nacional". Unos ochenta Estados, incluida la Argentina, han completado la legislación interna requerida, mientras que otro considerable número está avanzado en ese proceso.

La OPAQ patrocina numerosos programas vinculados con la asistencia y protección previstas en el Tratado. El interés en este beneficio ha aumentado por la preocupación de que, como en 1995 en Tokio, grupos terroristas empleen sustancias químicas prohibidas o incluso productos permitidos, como pasó recientemente con el cloro. También preocupa la seguridad industrial. Sin perjuicio de su carácter independiente y en el marco de sus bien definidas competencias, la OPAQ apoya el trabajo del Comité creado por la Resolución 1540(2004) del Consejo de Seguridad, que es obligatoria para todos los países y está dirigida a impedir el acceso de terroristas a las armas de destrucción masiva.

El programa ordinario de la OPAQ incluye numerosos proyectos de cooperación dirigidos a alentar el cumplimiento del Tratado y el uso pacífico de la química. El denominado Programa Asociado promueve el conocimiento de la Convención y el perfeccionamiento de técnicos de países en desarrollo en gerenciamiento, operación y seguridad química. En asociación con la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada (IUPAC), la OPAQ impulsa la elaboración de un código ético dirigido a que el conocimiento químico sea usado sólo en beneficio de la paz.

La OPAQ ha incrementado su disciplina y estabilidad financieras. El año 2009 será el cuarto año consecutivo en que, merced a una creciente eficiencia, expandirá sus actividades y al mismo tiempo mantendrá un crecimiento nominal cero en su presupuesto. Además, se ha consolidado como una Organización de excelencia, cuyo personal es designado por el Director General sólo mediante concurso público internacional y por mérito.

#### 4. Los desafíos

El desafío más perentorio es que se complete la eliminación de las armas químicas dentro del plazo legal obligatorio de la Convención. El corto tiempo restante y el volumen que resta destruir en Estados Unidos y Rusia, hacen difícil predecir si estos dos países podrán cumplir con ese objetivo. La OPAQ continuará monitoreando regularmente el avance que hagan estos dos países.

La OPAQ se concentrará en la no proliferación en forma permanente. Este objetivo requiere asegurar que los tipos de instalaciones alcanzados por la Convención sean adecuadamente inspeccionados, y que todos los Estados comple-

ten todas las medidas necesarias para que la Convención tenga vigencia plena en su territorio.

La continuada efectividad del régimen de verificación demandará también que la OPAQ acompañe, en su conocimiento y en sus técnicas de inspección, el inexorable desarrollo de la ciencia y la tecnología. Especial atención merecen la creciente interrelación entre la química y la biología y la posible aparición de nuevos agentes químicos tóxicos. Será también importante que la OPAQ continúe interactuando frecuentemente con la industria química mundial, que jugó un papel constructivo en la negociación del Tratado, y cuyo apoyo a la Convención seguirá siendo importante para poder avanzar en materia de no proliferación.

Por otro lado, la OPAQ deberá mantener su capacidad de atender lo que serán seguramente crecientes solicitudes de apoyo en materia de asistencia y protección y de cooperación internacional. Para muchos países, estos son temas esenciales de la Convención y del trabajo de la OPAQ.

La OPAQ enfrenta adicionalmente el gran desafío de alcanzar la universalidad en su membresía, pues es evidente que sus cruciales objetivos de desarme y no proliferación no serán alcanzados mientras algunos países mantengan abierta la opción de usar armas químicas. Las ausencias son particularmente preocupantes en el caso del Cercano Oriente y la Península coreana, pues se trata de regiones bajo gran tensión e involucra a Estados que muy posiblemente posean armas químicas. En consecuencia, la OPAQ deberá seguir trabajando activamente en esta esfera.

En conclusión, como lo señalara la Segunda Conferencia de Revisión de la Convención, en apenas once años de vida, la OPAQ ha demostrado que, con el adecuado apoyo político de los Estados, el desarme global de armas de destrucción masiva bajo estricto control internacional es viable y que el multilateralismo es capaz de producir avances concretos en materia de seguridad. También ha demostrado que, como Organización, ha alcanzado la madurez necesaria para cumplir eficazmente con su misión y enfrentar responsablemente los desafíos futuros.

#### Notas

- (i) Para mayores datos sobre la Convención y la OPAQ, consultar <http://www.opcw.org/>
- (ii) Estados que han firmado la Convención pero no la han ratificado: Bahamas, Israel, Myanmar y la República Dominicana. Estados que no han firmado la Convención: Angola, Egipto, Irak, Líbano, República Árabe Siria, República Democrática Popular de Corea y Somalia.
- (iii) Los Parlamentos de Líbano e Irak ya han aprobado la adhesión a la Convención.

\* **Rogelio Pfirter**, embajador argentino, es el Director General de la OPAQ.



## **El éxito de los chinos en el sector de telecomunicaciones en América Latina y las implicancias para Estados Unidos**

*Janie Hulse\**

El mundo entero ha descubierto una nueva China a través de los Juegos Olímpicos de Beijing. Vimos un país próspero, tecnológicamente avanzado y capaz de orquestar los juegos mundiales con aplomo. Los medios internacionales mostraron gran fascinación ante la modernidad de China, siendo mucho menos lo que se escribió sobre la naturaleza autocrática de su gobierno y el conocido abuso a los derechos humanos.

China ha logrado algo que muchos politólogos de los años noventa creyeron imposible: un éxito extremo en el sistema capitalista sin convertirse en una democracia liberal.

Su modelo, combinando la habilidad para los negocios sin complicaciones de tipo ideológicas, es único y otros países dentro del sistema están dispuestos a adoptarlo. Dicha fórmula les ha permitido penetrar en los mercados de todo el mundo, con especial agilidad en los emergentes. El caso de su éxito en el sector telecomunicaciones en América Latina, pero más específicamente en la Argentina, permite ver una China que invierte en sectores estratégicos e implementa las tecnologías más avanzadas del momento.

Esta no es la China de antes, concentrada solamente en exportar juguetes o alimentar a sus más de mil millones de habitantes. Esta es una potencia en ascenso, que busca proyectarse en el mundo lejano para asegurar su futura predominancia. Y su éxito en los sectores estratégicos de mercados emergentes es un nuevo desafío para las empresas y gobernantes de los Estados Unidos (EE.UU.).

La creciente importancia de China en el ámbito comercial en América Latina es conocida y está bien documentada. El intercambio comercial fue de US\$ 200 millones en 1975 y alcanzó más de US\$ 70 mil millones en 2006. Se prevé que alcance los US\$ 100 mil millones en 2010. El comercio entre China y la Argentina estaba en el orden de US\$ 250 millones en 1990 y el intercambio comercial entre estos dos países en 2007 llegó a US\$10 mil millones; destacándose la exportación de productos agrícolas por parte de la Argentina —como la soja— e insumos industriales, productos de alta tecnología y otros —como calzado— por parte de China.

Si bien las inversiones no financieras de China hacia la región han sido limitadas, y focalizadas en asegurar el acceso a productos primarios, hemos visto

un aumento y diversificación de las inversiones chinas en los últimos años.

Según un representante de la Cámara de Comercio Chino-Argentina, hoy en día hay 28 empresas chinas invirtiendo en la Argentina. A modo de ejemplos, hay una inversión en el sector minero de unos US\$ 30 millones, además de un permiso que los chinos tienen de explotar una mina de hierro en Río Negro durante los próximos 25 años. También hay una nueva planta china de metanol en Tierra del Fuego, que requería de una inversión de US\$ 250 millones. Además, inspirados por los grandes hallazgos realizados en la costa brasileña, los chinos firmaron un acuerdo con la petrolera estatal argentina (ENARSA) para proveer una plataforma para la exploración “off-shore” de petróleo.

Una de las inversiones más interesantes —que no tiene que ver con el abastecimiento de materias primas a la China— se da en el sector de las telecomunicaciones, específicamente en el segmento de telefonía móvil. Dos empresas de Shenzhen —Huawei y ZTE— han tenido un éxito rotundo en el sector de las telecomunicaciones en la Argentina en los últimos años. Empezaron proveyendo equipos de telefonía celular en sectores rurales hasta fomentar relaciones con las grandes operadoras multinacionales en las áreas urbanas: Telefónica (España), Telecom (Italia e inversor local) y Claro (México). Sus precios bajos las convirtieron en las preferidas de las proveedoras de estos grupos dentro de la Argentina y otros países latinoamericanos.

Huawei en particular ha tenido mucho éxito penetrando en estas empresas y ofreciendo equipos y servicios a esas operadoras. De hecho, según informes de la empresa, América Latina es una región estratégica de donde proviene casi el 20% de sus ingresos anuales y su crecimiento ha tenido un ritmo galopante. Por ejemplo en 2007, Huawei informó que sus contratos de ventas en la región crecieron un 85% año a año.

El éxito empresarial chino en los mercados emergentes muestra el poder de su modelo único de negocio. Su rápida penetración en el sector estratégico de telecomunicaciones en América Latina puede ser visto como un ejemplo de ese modelo: empresas apoyadas por el Estado; estrategias de largo plazo; penetración primero en la periferia y después en el centro; competencia fuerte con precios bajos; y una cultura de negocio despiadada.



Huawei y ZTE entraron en el mercado argentino mientras otras empresas internacionales huían en la época de la crisis económica de 2001-2002. En contraste, las empresas norteamericanas AT&T y Bell South —más preocupadas por sus ganancias a corto plazo— vendieron sus acciones a Telmex y Telecom, respectivamente. Mientras tanto, las empresas chinas —subsidiadas por su propio gobierno— redoblaron sus esfuerzos en el debilitado mercado y terminaron disfrutando de ganancias récord cuando la economía se recuperó en 2003 con tasas de crecimiento de más del 8%.

Hoy en día, Nextel es la única presencia norteamericana significativa en el mercado argentino y —en contraposición con las empresas chinas— no es proveedora de equipos y servicios para el mercado masivo, sino un actor económico del nicho de telefonía radio móvil.

Los chinos son estrategas “largo-placistas” y no miden su éxito en el corto plazo. Es una nación de personas con una historia compartida de miles de años. Hoy en día, si bien a sus empresas les importa la ganancia, tienen estrategias de mercado con miras a por lo menos 5 a 10 años en adelante. En contraposición, las empresas norteamericanas se obsesionan por los resultados cuatrimestrales e incrementos en la suba y baja de sus acciones día tras día en las bolsas.

Huawei y ZTE crecieron en el mercado chino primero dominando las áreas rurales y después conquistando las urbanas hasta llegar a convertirse en los dos proveedores de servicios móviles más importantes de toda China. Esta misma fórmula —que algunos analistas han comparado con la filosofía maoísta de dominar primero la periferia y después el centro— fue la que se aplicó en la Argentina. Huawei y ZTE empezaron brindando productos y servicios a las cooperativas telefónicas de zonas rurales y después llegaron a penetrar las grandes operadoras internacionales en las zonas rurales.

No obstante, las empresas chinas no quedan satisfechas con ser proveedoras de las grandes empresas: ahora quieren llegar a ser ellas mismas las operadoras de las redes de comunicaciones. Si siguen su patrón, primero van a lograr su meta en las zonas rurales. Según un representante de la cámara chino-argentina, Huawei se encuentra en tratativas con FECOTEL (el consorcio de las cooperativas rurales de telefonía fija) para posicionarse como proveedor de servicios móviles en las zonas rurales de la Argentina.

La presencia china en sectores estratégicos como el de las telecomunicaciones en América Latina está empezando a generar interrogantes en el Norte, tanto por motivos de competitividad como de seguridad nacional. En una audiencia del Congreso de EE.UU. en abril del 2005, un miembro del Departamento de Defensa, Rogelio Pardo-Maurer, señaló la importancia

de permanecer atentos a los avances de los chinos en las áreas de inteligencia, comunicaciones y guerra cibernética en la región.

La doctrina militar china actual enfatiza que “la guerra informática” es un medio para superar las asimetrías que existen entre China y grandes potencias como EE.UU. En 1999, dos coroneles de alto rango del ejército chino, Qiao Liang y Wang Xiangsui, escribieron un libro de estrategia militar titulado “Unrestricted Warfare” (Guerra sin límites). En dicho libro se destacan formas innovadoras de guerra donde las herramientas ocupan un lugar central y no hay nada que no se pueda utilizar como instrumento de guerra. Los autores alientan a China a superar asimetrías de poder usando métodos informáticos, como ataques a mercados financieros del enemigo, redes de electricidad civiles y redes de telecomunicaciones. Hubo otros informes de gran peso que destacaban el interés chino en la guerra informática e, incluso, un periódico oficial del ejército chino hizo hincapié en la necesidad de crear otra rama de las fuerzas armadas dedicada a esa cuestión.

Además, en la actualidad, es más difícil proteger las tecnologías de comunicaciones; porque no depende tanto de la infraestructura física, son más vulnerables al ataque, y muchas veces la infraestructura de las redes está situada en el territorio de otro país y operada por empresas de distintas naciones. Según un especialista en seguridad informática, John Lowry, dado este contexto complejo, los países tienen que tener cuidado respecto de quién opera sus redes de comunicaciones y es importante conocer las fuentes de los equipos y programas.

Las diferentes vulnerabilidades no eran tan problemáticas para EE.UU. mientras ese país mantenía el dominio del área, pero ahora éste ya no es el único centro de las comunicaciones mundiales.

En consecuencia, los chinos han creado un enorme desafío para los empresarios y gobernantes norteamericanos. Si bien su crecimiento económico ha generado oportunidades para las empresas estadounidenses, también les ha significado competencia, especialmente en mercados emergentes. Además, la presencia de un adversario como China en sectores estratégicos fuera de su territorio hace que EE.UU. se encuentre más vulnerable, en un mundo global en el cual las comunicaciones inalámbricas son imprescindibles y los países extranjeros controlan gran parte de la infraestructura de las redes.

\* **Janie Hulse** es investigadora en temas relacionados con la economía y la seguridad en América Latina. Para más información sobre ella y acceder a sus publicaciones, puede visitar su sitio Web: <http://www.researchfromthefield.com/>



## Soberanía, conflictos y territorialidad a principios del siglo XXI

Juan Battaleme\*

¿Qué tienen en común los conflictos acontecidos en los últimos meses en Kosovo, Tíbet, Colombia-Ecuador, Bolivia, Timor Oriental, Líbano – Israel, Osetia y Abjazia? En principio se podría pensar que poco: se encuentran alejados entre sí, los orígenes de los mismos son distintos y la acción de la comunidad internacional difiere en términos de intervención y de interés, sobre cada una de éstas problemáticas. Sin embargo, existe un común denominador que es el problema derivado de la soberanía: ya sea en cuanto a la integración territorial, como también en el ejercicio del derecho a la autodeterminación.

Soberanía es la palabra que se repite en estos conflictos: ya sea por la necesidad de construir un nuevo Estado (Kosovo, Timor, Osetia); por su recuperación (Tíbet); o por la violación de la misma, cuando un Estado siente que una amenaza a su seguridad instalada en otro lo obliga a agredirlo (Colombia y Líbano).

Desde el desmembramiento de unidades políticas mayores, hasta la incapacidad de control territorial y la explotación de esta desventaja por parte de actores no estatales —sumado a los esfuerzos de actores domésticos por cambiar el status quo político de un país— todas estas diversas problemáticas nos acercan, nuevamente, al problema de los aspectos territoriales en la política internacional.

Cabe destacar, además, que existe un doble juego en este aspecto; ya que los actores estatales de la comunidad internacional accionan, en algunos casos, fortaleciendo el principio de soberanía y, en otros, debilitándolo, según el poder relativo que las unidades mayores tengan en relación al problema que enfrentan.

Finalizada la Primera Guerra Mundial el presidente estadounidense Woodrow Wilson estableció los llamados “14 puntos”, promoviendo la idea de “una nación, un estado”, para lograr la estabilidad internacional. Su pensamiento no pudo concretarse en su época, pero hoy es una fuerza motora que, lejos de producir estabilidad, está aportando creciente niveles de incertidumbre en política internacional.

Estados multiétnicos están en un proceso que refuerza la desintegración política, para generar formaciones con cierta base de homogeneidad, pero menores en números poblacionales y, en algunos casos, con una viabilidad más limitada. De esta

manera se cimienta la política de exclusión por encima de estrategias de integración y la diversidad dentro de una misma comunidad política.

En esa lógica territorial se insertan conflictos intra-estatales vinculados al control de los recursos y la preeminencia política —como por ejemplo lo que sucede en el caso de las proclamas secesionistas en el Oriente Boliviano y la formación de la nación Camba; o procesos similares que se dan en África, donde aparecen actores estatales y no estatales explotando esa contingencia a su favor.

En su trabajo *Soberanía: Hipocresía Organizada*, Stephen Krasner señala la creciente inutilidad que tiene este concepto si lo consideramos solamente según la concepción tradicional Westfaliana. La soberanía estatal se encuentra en disputa, porque la dinámica de la política internacional ha redimensionado dicho concepto. En la actualidad, el mismo es medido en términos de autoridad, legitimidad y control. Esta transformación conceptual ha provocado que, hoy día, se hable de cuatro tipos de soberanía: la internacional legal, la westfaliana, la doméstica y la de interdependencia.

Los Estados débiles buscan reafirmar las dos primeras —reconocimiento de sus pares y control territorial en términos de separación—, mientras que los Estados poderosos buscan reforzar la “condicionalidad” de la misma, argumentando que las principales amenazas y desafíos provienen de la vulneración del espacio soberano. Debido a las condiciones de interdependencia en materia de seguridad se debe: 1) generar un espacio de cooperación mutuo para resolverlo o 2) actuar de manera directa, sin tomar en consideración el espacio soberano de otros.

Dicha lógica llevó a la Administración Uribe a actuar sobre el territorio ecuatoriano para dar caza y posterior muerte al comandante Reyes de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia. En las sucesivas rondas de diálogo para resolver la posterior crisis, se discutió principalmente el impacto que podía tener en las relaciones latinoamericanas esta violación del espacio soberano; ya no por un Estado poderoso, sino por su aliado regional. El debate fue finalmente cerrado mediante la aprobación de una declaración en la Organización de Estados Americanos, que reafirma el principio de soberanía territorial sostenido por Ecuador.

Similar situación enfrentó la comunidad



internacional en relación al Líbano en el 2006, ya que —aún cuando Israel responde a los ataques de Hezbollah—, su acción militar fue contra territorio libanés, donde aquella fuerza se asienta vulnerando la soberanía de ese país. En este sentido, pese a que Israel declaró que no era una guerra contra el Líbano —sino una campaña diseñada para terminar con un grupo terrorista— sí era responsabilidad del Líbano el no poder resolver dicho problema. Como corolario, la estructura de poder implica un control directo sobre los cuatro tipos de soberanía, al mismo tiempo que es una licencia para que otros Estados vulneren el espacio soberano de los más débiles.

Es por ello que Estados como Brasil, junto con otras potencias medias, se mueven a reafirmar el control de su territorio con todas las capacidades disponibles, para no validar el principio emergente de soberanía “condicional”.

Las potencias pueden, entre otras cuestiones, terminar con los separatismos de la manera que consideren más apropiada. Por ejemplo, con la fuerza militar, como lo muestra Rusia en Chechenia al igual que China, tanto en el Tíbet como en la región del Xingiang.

En contraposición, Serbia tuvo que aceptar el cercenamiento de su territorio, luego de perder la guerra peleada en 1999 por la Alianza Atlántica junto con elementos del “Ejército de Liberación de Kosovo”. La ocupación posterior por parte de tropas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no resolvió el problema, pero sí gestó el espacio político suficiente para que declararan su independencia este año, avalada por Estados Unidos y gran parte de la Unión Europea, a pesar de la oposición rusa. Ahora bien, independencia en este caso —al igual que en Timor Oriental— es una palabra muy laxa. Ambos Estados dependen de las fuerzas de una organización internacional estacionadas para mantener cierto orden doméstico, junto con los funcionarios civiles que asisten en la integración administrativa de los mismos. En el caso de Kosovo en particular, para complejizar las cosas, la parte serbia no sólo comenzó una resistencia

activa que produjo un serio choque entre la población civil y las fuerzas de pacificación y estabilización, sino que —además— amenaza con la secesión y posterior anexión a Serbia.

Por su parte, la reciente guerra librada por Rusia contra Georgia dio por resultado el nacimiento de dos nuevos Estados y en contra de lo que clamaba Occidente, acerca del principio de integridad territorial, se priorizó la autodeterminación.

Si la evolución de este escenario implica contar con unidades políticas territoriales más homogéneas, podemos estar entonces en los inicios de una nueva ola de creación de Estados. Sin embargo, no queda en claro la viabilidad económica y territorial de los mismos —ya que la posesión territorial implica controlar los recursos existentes en ellos— y, por lo tanto, ciertos cercenamientos pueden no ser tolerados, implicando nuevos niveles de violencia internacional.

Si para mantener un Estado integrado se hace un uso excesivo de la violencia, pero quien lo ejecuta es un Estado con poder material real, ¿dónde quedan los principios enumerados por la ONU acerca de la “responsabilidad de proteger” en el año 2005?

Por último, más Estados no implicaron menor violencia en el sistema internacional; el proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial fue altamente violento, generando problemas que todavía hoy no se resuelven. Entonces, ¿cuántas nuevas divisiones podemos esperar en los próximos años en Europa, Asia o inclusive América Latina? Andrés Ortega, analista de política internacional, señaló en el diario El País (18 de febrero de 2008, Madrid), “sea como sea, en Europa ha nacido un nuevo Estado independiente. No es para felicitarnos”.

\* **Juan Battaleme** es Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Su último libro se titula *Un mundo ofensivo. El Balance Ofensivo-Defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia*, publicado por la Editorial Temas de la UADE, Buenos Aires, 2008.



Consejo Argentino para las  
Relaciones Internacionales



## Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner

Francisco Corigliano\*

El objeto de este artículo es el de analizar la vinculación entre los híbridos teóricos que alimentan las visiones del mundo de los encargados de tomar decisiones políticas y el rumbo adoptado por la política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner (mayo de 2003 a diciembre de 2007) y Cristina Fernández de Kirchner (desde fines de 2007 en adelante).

Como paso de introducción a este análisis, cabe explicar al lector dos cuestiones. La primera de ellas, referida a la influencia en las decisiones de política (interna y/o exterior) de las visiones del mundo y los sistemas de creencias, siempre ligados —a veces explícitamente— a supuestos teóricos de las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

Cabe acotar, como advertencia preliminar, que *las opciones que los tomadores de decisiones de política (interna y/o exterior) adoptan para responder a las presiones y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío: responden a un sistema de creencias, ligado a una visión teórica explícita o implícita*. Sin esa herramienta teórico-conceptual, quien debe tomar decisiones se sentiría completamente paralizado ante la complejidad de la realidad empírica interna y externa. Pero esa herramienta teórica, a su vez, necesariamente reduce la realidad que pretende analizar y diagnosticar. Como sostiene Stephen Walt, aún los *policymakers* que, en aras del pragmatismo, desdeñan de la “teoría” descansan su accionar en ideas —a menudo implícitas— acerca del funcionamiento del mundo, a fin de decidir qué hacer”(i).

Pero ningún presidente, canciller o funcionario encargado de implementar la política exterior de un país lo hace basado en un solo paradigma teórico. Enfrentados a las presiones cruzadas procedentes de los escenarios internacional, regional e interno, los distintos encargados de tomar decisiones —a veces conscientemente, muchas otras inconscientemente, como reflejo de sus instintos de conservación política y/o burocrática, dependiendo del actor que se considere—, necesitan recurrir a conceptos procedentes de diversos, y a menudo contradictorios, enfoques teóricos. Respecto de este punto, Arlene Tickner nos advierte que las acciones de política exterior de los países latinoamericanos a menudo están inspiradas en un *enfoque híbrido* basado en

la mezcla de conceptos derivados de la teoría de la dependencia (la visión del sistema internacional como caracterizado por relaciones jerárquicas entre los Estados), el realismo clásico (la caracterización del escenario global como uno de anarquía) y la interdependencia (la ausencia de jerarquías en la agenda y la noción multifacética del poder)(ii).

Para quien escribe estas líneas, el carácter dinámico de las realidades internacional, regional y doméstica proveen de desafíos y oportunidades a quienes deben tomar decisiones. Y estos últimos, no pueden ser fieles a una combinación fija de teorías, porque dicha actitud atentaría contra la flexibilidad necesaria a la hora de dar respuestas. Las realidades cambian, así como las decisiones políticas en respuesta a ellas y la combinación de enfoques teóricos sobre la que dichas decisiones están consciente o inconscientemente basadas.

Como corolario de lo antedicho, *este trabajo procura señalar que, si bien las políticas exteriores de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner pueden tener elementos de continuidad con los de sus antecesores, también tienen rasgos distintivos, porque pretenden responder a desafíos y oportunidades de naturaleza diferente a los que enfrentaron sus antecesores. Y dichas diferencias no sólo tienen que ver con las visiones del mundo o los sistemas de creencias que diferencian a los Kirchner de quienes los precedieron, sino también con la necesidad de los dirigentes argentinos de adoptar (explícita o implícitamente) nuevas combinaciones de supuestos teóricos que permitan entender y responder a realidades cambiantes*.

El *híbrido* específico de la política exterior de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner evidencia la yuxtaposición de dos variantes periféricas de la corriente realista y dos de la idealista.

### **a. La variante ingenua del realismo geopolítico**

Esta primera variante es consistente con una noción tradicional de autonomía entendida como libertad de acción de un Estado respecto de los demás actores estatales y no estatales. Según esta noción, un Estado es *más* autónomo cuanto *menos* depende del flujo de crédito internacional o de las inversiones extranjeras, sobre todo si éstas proceden del “imperialismo yanqui” o sus asociados.

En esta versión de la autonomía, a la que han





adherido históricamente los sectores nacionalistas de derecha y de izquierda, peronistas y no peronistas, los grados de autonomía se incrementan (o declinan) en relación inversamente proporcional a los de dependencia, interdependencia o al influjo de las fuerzas de la globalización.

Esta noción tradicional y Estado-céntrica de la autonomía puede percibirse en gestos y declaraciones de los Kirchner. Entre otros ejemplos, vale citar la errónea suposición de Néstor Kirchner de que China realizaría en la Argentina inversiones por más de 20.000 millones de dólares —actitud que contrastó con el prudente y pragmático silencio del por entonces ministro de Economía Roberto Lavagna—; el ofrecimiento al presidente venezolano Hugo Chávez de ser portavoz de una contra-cumbre antiimperialista con el objeto de boicotear la presencia del presidente estadounidense George W. Bush en la Cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005; las críticas del presidente Néstor Kirchner en dicha cumbre al FMI, al ALCA, a las recetas neoliberales y a la política regional de Washington a través del uso de un tono duro, impropio para un país anfitrión; la negativa del gobierno argentino a la invitación de la ONU para sumarse a las fuerzas de mantenimiento de paz en el conflicto del Líbano de mediados de 2006 (iii); los casos de descortesía del gobierno de Néstor Kirchner en forma de impuntualidades, inasistencias y cancelaciones de entrevistas a última hora (iv); y la reciente declaración de la presidente Cristina Fernández al advertir que “el Primer Mundo se desploma como una burbuja” por la crisis financiera internacional pero que el país “sigue firme” (v).

En el ámbito de las relaciones con los países vecinos, durante la gestión de Néstor Kirchner, la presencia de esta variante peligrosamente ingenua del realismo geopolítico pudo observarse en la emisión de declaraciones y gestos inamistosos hacia los gobiernos de la subregión —lo que Juan Tokatlian llama la “guerra de escaramuzas” (vi) y que, a criterio personal, considero una versión devaluada de la competencia geopolítica subregional del pasado.

Ejemplos de esta “guerra de escaramuzas” fueron, en el caso de las relaciones con Uruguay, los cruces retóricos entre funcionarios gubernamentales de ambos países vinculados al caso de la nuera del poeta argentino Juan Gelman, María Claudia Irureta Goyena, desaparecida en territorio uruguayo en 1976. En el caso de los vínculos con Chile, los ejemplos incluyeron la decisión unilateral de las autoridades de la Casa Rosada de reducir el suministro de gas al país trasandino en marzo de 2004; y el apoyo del gobierno argentino a la salida del mar para Bolivia, que molestó al entonces gobierno de Ricardo Lagos.

Cabe reconocer que esta “guerra de escaramuzas” disminuyó notoriamente sus decibeles durante la gestión de Cristina Fernández. No obstante, ello no implicó una reactivación del proceso de integración en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el inicio de una solución negociada al diferendo argentino-uruguayo por la cuestión de las papeleras.

#### **b. La variante pragmática del realismo**

La variante pragmática del realismo parte de una concepción de la autonomía diferente a la anteriormente expuesta, y entendida de dos posibles formas. Una, como buena o mala inversión y/o uso de los grados de autonomía limitados que una nación dispone.

Dicha forma de entender la autonomía es congruente con la definida por el enfoque del “realismo periférico” de Carlos Escudé (vii) y las medidas de desarme, no proliferación y atracción de capitales externos adoptadas por las dos Administraciones de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), con el objetivo de convertir a la Argentina en un socio confiable de la alianza occidental liderada por los Estados Unidos.

Se trata de un concepto de autonomía que —más allá de los esfuerzos de los funcionarios kirchneristas por “demonizar” a sus antecesores— ha sido y es perfectamente afín con el perfil de cooperación que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner han adoptado con los Estados Unidos en los dos temas de la agenda más sensibles para las autoridades de la Casa Blanca y del Pentágono: terrorismo y narcotráfico. Autonomía que ha estado presente en los movimientos del pragmático ministro de Economía de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner hasta 2005, Roberto Lavagna, quien se concentró en encontrar una propuesta de canje de bonos que fuese aceptable para los acreedores y en aliviar los focos de tensión comercial con Brasil en un contexto de estancamiento del MERCOSUR y de fragmentación regional. Noción de autonomía que, finalmente, era también congruente con un inicial y también limitado acercamiento con la Venezuela de Hugo Chávez, única compradora de los bonos argentinos en *default*, y suscriptora de acuerdos comerciales, en tanto dicha aproximación —al no incluir el capítulo estratégico-militar de la agenda bilateral— no generaba innecesarios roces con Washington y podía ser funcional en ese momento a los intereses nacionales argentinos y, a la vez, al deseo de Washington de encontrar interlocutores hemisféricos que moderen a Chávez y a sus aliados regionales —Castro en Cuba, Evo Morales en Bolivia— y extra-regionales —Irán.

Pero lamentablemente, estos gestos pragmáticos han sido desdibujados por otros de signo opuesto,



vinculados a la afinidad que muchos funcionarios del gobierno —y el propio Néstor Kirchner— han tenido con los cantos de sirena del realismo ingenuo y del antiimperialismo de sesgo setentista. Así, Kirchner sucumbió en la citada cumbre de Mar del Plata a la tentación de criticar no sólo al FMI, sino al propio gobierno estadounidense, y toleró contactos entre el dirigente piquetero Luis D'Elia y el gobierno iraní, que han colocado a la Argentina peligrosamente más cerca de Teherán que de Washington.

### **c) La variante wilsoniano-periférica del idealismo**

La tercera variante está vinculada al esfuerzo de la Administración kirchnerista por juzgar las violaciones a los derechos humanos cometidas por los represores de la última dictadura militar argentina y sus cómplices en las esferas civil y religiosa, cuyo esfuerzo ha llevado a solicitar las extradiciones de dichos represores ante gobiernos del exterior(viii).

### **d) La variante grociano-periférica del idealismo**

La cuarta variante del modelo híbrido ha llevado a la diplomacia kirchnerista a confiar en la ONU como un canal a través del cual presionar a las autoridades de Teherán por su complicidad en los atentados contra la embajada de Israel en Buenos Aires y la AMIA en la década de los noventa.

A la vez, este componente teórico ha orientado las iniciativas de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner tendientes a descomprimir situaciones de alto voltaje de conflicto regional, como el conflicto entre Ecuador, Colombia y Venezuela desatado por la iniciativa colombiana de combatir a las FARC en territorio ecuatoriano; o las gestiones de la presidente argentina, en sintonía con su par francés Nicolás Sarkozy, con el fin de liberar a Ingrid Betancourt secuestrada desde hacía años por las guerrillas colombianas de las FARC (ix). En estos casos, la diplomacia presidencial de las autoridades de la Casa Rosada ha jugado un rol moderador congruente con las versiones más pragmáticas del idealismo, basadas en el poder de la norma y en el *soft power*.

Asimismo, este rol se condice con lo que aconseja el realismo pragmático. Una diplomacia argentina activamente comprometida con la solución negociada a los conflictos interestatales y humanitarios de la región, o fuera de ella, puede contribuir a mejorar su imagen externa.

La condición *sine qua non* es que dichos gestos no sean debilitados o contradichos en la práctica cotidiana por otros de dirección opuesta, inspirados en el realismo ingenuo, o en la fantasía de que el país puede aislarse del mundo y ser inmune a las fuerzas de la globalización, como si estas últimas tuviesen un sesgo exclusivamente negativo.

Al respecto, las autoridades de la Casa Rosada

deberían recordar que la recuperación económica del país posterior a la crisis de diciembre de 2001 estuvo ligada no sólo a las medidas adoptadas internamente, sino también —y muy especialmente— al incremento del precio internacional de los productos exportables del país, y que éste factor ha sido fruto de las supuestamente “perversas” fuerzas externas.

### **Notas**

(i) Walt, Stephen, “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, Spring 1998, p. 29.

(ii) Tickner, Arlene, *Los estudios internacionales en América Latina; subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá, Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, 2002, pp. 41-42.

(iii) Corigliano, Francisco, “La política latinoamericana de Kirchner”, revista *Criterio*, N° 2300, Buenos Aires, diciembre de 2004, p. 722; “La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas: un balance preliminar”, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Año 8, N° 37, diciembre 2005, p. 1-3; y “Desafíos de la política exterior argentina a partir del 2008”, Boletín del ISIAE, CARI, N° 43, octubre 2007, p. 5.

(iv) Roberto Russell, “La Argentina: un país ausente y esperado”, revista *Agenda Internacional*, Buenos Aires, Año 4, N° 15, julio 2008, p. 51.

(v) “Un cálculo prematuro y erróneo de Cristina” por Joaquín Morales Solá, diario *La Nación*, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2008.

(vi) “Sudamérica vive un clima de recelos”, entrevista de Rodrigo Lara a Juan Tokatlian, diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, 24 de octubre de 2004.

(vii) Escudé, Carlos, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *Revista América Latina/ Internacional*, Volumen 8, Número 27, enero-marzo 1991, pp. 394-406.

(viii) Al momento de escribir estas líneas se ha reabierto el debate respecto a los responsables del asesinato del ex secretario de la CGT, Ignacio Rucci, ocurrido hace 35 años. Dos hipótesis existen al respecto: la de la autoría de la Triple A y la de la responsabilidad de Montoneros. Habrá que ver qué posición toma el gobierno frente a este urticante tema del pasado reciente, de innegables repercusiones para las relaciones con la dirigencia sindical. A su vez, la postura que las autoridades de la Casa Rosada adopten frente a esta cuestión será un *test* para el alcance del compromiso gubernamental con las violaciones a los derechos humanos cometidas en los años setenta. Violaciones en las que no sólo hubo responsables del lado de los comandos policiales, parapoliciales y militares, sino también —cabe aclarar— entre los militantes de la guerrilla izquierdista peronista y no peronista.

(ix) Tokatlian, Juan, “El humanitarismo post-Ingrid”, diario *Clarín*, Buenos Aires, 23 de julio de 2008.

\* **Francisco Corigliano** es Doctor en Historia (UTDT) y Profesor en la FLACSO y las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Torcuato Di Tella.



## La instalación del crimen organizado en la Argentina

*Eugenio Burzaco\**

Los recientes asesinatos aberrantes ponen de manifiesto el avance del crimen organizado en la Argentina. La muerte por encargo de tres hombres jóvenes, ajusticiados por sicarios, muestra una modalidad creciente propia de países donde el accionar mafioso está enraizado.

Este no fue un hecho aislado del último mes, sino la escalada de una serie de crímenes que, por un lado, dejan su sello de amedrentamiento mortal a quienes están vinculados a la actividad mafiosa, en cualquier escala de penetración y, por el otro, demuestran la impunidad con la que actúan estas bandas.

El lenguaje mafioso hace tiempo que dejó de ser el de la ficción o de círculos marginales de la sociedad; desdichadamente, su elocuencia ha pasado a ser parte de la cotidiana brutalidad con que se vive en la sociedad Argentina. Aun cuando el origen del delito es multicausal y el pobre desempeño institucional es un factor clave, también son factores determinantes la marginalidad en muchos sectores, la deserción escolar, la falta de oportunidades para la gente joven, la incertidumbre económica, a pesar de la momentánea bonanza, y hasta la cultura del facilismo, que aparenta obtener ganancias extraordinarias o resolver problemas financieros de grupos familiares que, para lograrlo, se vinculan al delito sin verdadera conciencia de que estos son caminos sin retorno.

Semanas atrás, en el shopping Unicenter, donde circulan decenas de miles de personas y familias por día, dos sicarios en moto mataron a dos narcos colombianos en pleno estacionamiento, con total impunidad. Una de las víctimas era nada menos que el segundo jefe de un gran cartel de la droga de Colombia. Este hombre, que tenía pedido de captura internacional, vivía hacía tiempo en la Argentina, con identidad falsa, en un conocido country del Gran Buenos Aires.

Otro hecho reciente fue la desarticulación de un laboratorio de drogas sintéticas en Ingeniero Maschwitz, donde operaban narcos mexicanos para producir metanfetaminas.

Otro indicador del avance de las drogas sintéticas en la Argentina, facilitado por ser un país que posee una industria química de avanzada y es principal productor de precursores químicos, que luego pueden ser utilizados para sintetizar distintas drogas, entre ellas la cocaína. Esta industria si no

es controlada coherentemente desde el Estado puede ser una perfecta proveedora de precursores químicos, ya no sólo para la producción de cocaína —como se dio históricamente—, sino también para la generación de drogas de síntesis que son las que más están creciendo en el mundo.

Es una realidad que en este momento, en el cual se plantea un debate profundo sobre el uso de precursores químicos, no hay acuerdo entre dos de los miembros del Poder Ejecutivo encargados de encausar estas políticas, el Ministro de Justicia y Seguridad de la Nación y el Secretario de la SEDRONAR, manteniendo parado en la Cámara de Diputados un proyecto con media sanción de la Cámara Alta, que regula y penaliza la utilización y desvío de precursores químicos para la fabricación de drogas ilegales.

Es necesario establecer con claridad penas para el desvío de medicamentos y precursores para la fabricación de drogas ilegales. Lo mismo que establecer mecanismos que faciliten la trazabilidad, es decir, el seguimiento de estos materiales, que van desde la efedrina, pseudoefedrina, a la acetona, ácido clorhídrico y muchos otros elementos utilizados para la elaboración de estupefacientes.

El contexto de avance del narcotráfico, con peleas de bandas por territorio, como la de la villa 1-11-14, que se dio en la ciudad de Buenos Aires el año pasado, es simultáneo al avance del creciente consumo de drogas en el país.

El informe de Naciones Unidas del año pasado indica que la Argentina es el país donde se consume más cocaína per cápita de toda América Latina, y es segundo en el consumo de marihuana. La edad de iniciación del consumo de drogas ilegales y alcohol también bajó significativamente. Está probado científicamente que, cuanto más temprano comienzan a consumir los chicos, más probabilidades tienen de ser adultos adictos.

En este marco, parece muy inapropiado iniciar una campaña para la despenalización del consumo de drogas ilegales. Si bien acuerdo en que ninguna persona adicta debe ser penalizada siquiera con un día de prisión, si entiendo que estas personas deben someterse a un tratamiento obligatorio por su adicción.

Tampoco sirve sacar estas causas del sistema criminal, ya que, sin la intervención de un juez, sería imposible dirimir cuándo se estaría tratando



de una situación de consumo personal y cuándo de un tráfico minorista, y, por otro lado, estaríamos dando el mensaje equivocado a nuestra juventud, de que consumir estupefacientes no es ilegal ni malo para ellos.

La Organización Mundial de la Salud destaca que la aceptación social del consumo de drogas ilegales es uno de los elementos que más incide en el aumento de su consumo.

La producción y tráfico de medicamentos adulterados, su provisión a instituciones del Estado y la compra de voluntades políticas, todo es percibido por la población y ante ello se siente impotente. En este contexto complejo, el Estado se muestra ausente de políticas eficaces, serias y modernas de prevención y de combate contra el narcotráfico.

Se siguen tomando medidas espasmódicas, que tienen impacto negativo en el sistema de seguridad nacional en el mediano plazo. Dos que son muy claras en este sentido son la falta de radarización del espacio aéreo argentino y el traslado de gendarmes desde las fronteras hasta las ciudades.

Aunque existe legislación respecto al control del espacio aéreo, no se ha comenzado un proceso serio para licitar la adquisición de estos radares. El norte del país está plagado de pistas de aterrizaje clandestinas. Esto es menos concebible aún cuando nuestro vecino Brasil, que tiene más de tres veces nuestra superficie, posee la totalidad de su espacio aéreo radarizado y una Ley de protección del espacio aéreo sancionada ya hace más de 4 años, que indica cómo deben actuar las fuerzas de seguridad frente a los vuelos ilegales.

Esto hace que sea muy fácil para una aeronave que transporta drogas aterrizar en la clandestinidad, como así también pasar por nuestras extensas fronteras, que se han transformado en un verdadero colador. Al respecto, la falta de informatización en

la mayoría de los pasos fronterizos del país y la supervivencia de documentos de identidad muy fáciles de violar —producto de licitaciones caídas en el pasado por casos de corrupción y que han impedido avanzar en estas áreas cruciales para el combate del crimen organizado— se suman a los aspectos de déficit institucional. Si es tan fácil obtener un documento o pasar por una frontera sin un control exhaustivo y efectivo, nos transformamos así en el país ideal adonde eligen operar los delincuentes transnacionales de la región.

El país se ha convertido en una sede importante de delincuentes internacionales, por estar simultáneamente desarticulado jurídicamente y carente de políticas de Estado eficaces para el control.

Si el Estado no actúa de manera decidida y consecuente, dentro de poco tiempo tendremos en la ciudad de Buenos Aires situaciones como las que se viven a diario en Río, San Pablo, Caracas o Ciudad de México, en las cuales los narcos controlan partes concretas de sus territorios, donde las autoridades no pueden entrar y la vida de las personas que los habitan depende de los códigos mafiosos y de los jefes narcos que han tomado como rehén a la población.

Instituciones incompetentes y funcionarios asustados no pueden resolver este peligro creciente que se cierne sobre la población. Necesitamos un Estado presente, con capacidad de acción; líderes y especialistas que asuman plenamente la responsabilidad sobre la temática.

El crimen es siempre dramático a nivel individual, pero el crimen organizado es destructor a niveles impensables, porque descompone el tejido social. La Argentina hoy es permeada por el narcotráfico.

\* **Eugenio Burzaco** es diputado nacional (Pro).



### **Boletín del ISIAE**

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

<http://cari.org.ar/publicaciones.html>