

TEMAS

5 DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Félix Peña

Diplomacia Comercial en un Mundo de Múltiples Escenarios

Flaviano Forte

Malvinas. La Expansión Inglesa y el Derecho Argentino

Hernán Santiváñez Vieyra

Gibraltar: Variables Diplomáticas y Estratégicas

Estanislao Ángel Zawels

Anotaciones sobre Genocidios

José Ramón Sanchís Muñoz

Misión en Tokyo, 1940-1946: Erasto M. Villa

Ezequiel Martín Barakat

Del Kemalismo al Neo-Otomanismo. Notas sobre la actual orientación de la Política Exterior Turca

Romina Iglesia

La Dimensión Religiosa de la Política Exterior Norteamericana

María Victoria Picazo - Jorge Mariano Jordán

Control de Exportaciones Sensitivas y Duales: una herramienta de Política Exterior

Mariano Guida

América Latina: Esbozos para una Autonomía Anti-hegemónica

Claudia Gasol Varela

Gobiernos Locales y Gestión Internacional. El Caso Argentino



TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR,
COMERCIO Y RELACIONES
INTERNACIONALES

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES



Asociación Profesional del Cuerpo Permanente
del Servicio Exterior de la Nación

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Edición N° 5 - Diciembre 2012

ISSN 1851-9792

Editor responsable: Rodolfo Lamboglia Roten

Coordinador: Diego Mallea

Consejo Editorial: Hernán Santiváñez Vieyra, Darío Celaya Álvarez, Estanislao Zawels y Patricia Fabro.

Propietario: APSEN - Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación.

Esmeralda 1212, 1° piso - (C1007ABR) Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

www.apsen.org.ar

Las colaboraciones firmadas expresan la opinión de sus autores y no reflejan ni comprometen necesariamente las del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, o de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación o de la Revista.

Índice

Prólogo	
Jorge Alberto Osella	9
Diplomacia Comercial en un Mundo de Múltiples Escenarios	
Félix Peña	11
Malvinas. La Expansión Inglesa y el Derecho Argentino	
Flaviano Francisco Forte	15
Gibraltar: Variables Diplomáticas y Estratégicas	
Hernán Santiváñez Vieyra	23
Anotaciones sobre Genocidios	
Estanislao Ángel Zawels	57
Erasto M. Villa: Misión en Tokyo 1940-1946	
José Ramón Sanchís Muñoz	71
Del Kemalismo al Neo-Otomanismo. Notas sobre la actual orientación de la Política Exterior Turca	
Ezequiel Martín Barakat	77
La Dimensión Religiosa de la Política Exterior Norteamericana	
Romina Iglesia	87
Control de Exportaciones Sensitivas y Duales: una herramienta de Política Exterior	
María Victoria Picazo - Jorge Mariano Jordán	113
América Latina: Esbozos para una Autonomía Anti-hegemónica	
Mariano Andrés Guida	125
Gobiernos Locales y Gestión Internacional: El Caso Argentino	
Claudia Gasol Varela	133



Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación

Comisión Directiva

Presidente	Jorge Alberto Osella
Vicepresidente 1°	Hernán Santiváñez Vieyra
Vicepresidente 2°	Darío Celaya Álvarez
Secretario	Eduardo Michel
Tesorera	Cecilia Verónica Quadri
Vocales Titulares	Juan Valle Raleigh Marta Aguirre Marta Gabrieloni Javier Binaghi Rossana Surballe Silvia Cao
Vocales Suplentes	Cristina Dellepiane Carlos Vallarino

Prólogo

Bienvenidos a este quinto número de TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES, en el cual se reflejan diversas temáticas de interés. Nuestra revista pretende ayudar a comprender mejor este mundo globalizado, desde una mirada argentina, siempre buscando puntos de vista originales y plurales. Desde sus páginas se vuelcan las experiencias y visiones de diplomáticos y representantes del mundo académico e intelectual.

En este ejemplar de TEMAS se incorporan variadas temáticas de amplio interés. Se analizan los nuevos desafíos y escenarios que enfrenta la Diplomacia Comercial en un mundo en continua transformación. Los residuos del colonialismo en pleno siglo XXI son tratados en dos ensayos sobre Malvinas y Gibraltar. En las temáticas globales se publica un estudio sobre los Genocidios y los casos más recientes. En cuestiones de seguridad, se desarrolla un panorama sobre el surgimiento y evolución de las responsabilidades compartidas entre estados respecto al Control de Exportaciones Sensitivas y Duales. Una nota de particular interés son las vivencias diplomáticas en Tokyo –durante la Segunda Guerra Mundial– del Secretario de Embajada Erasto Villa. Otros ensayos del presente número, refieren a las orientaciones de la Política Exterior de Turquía, a través del siglo XX y XXI; y a la dimensión religiosa que gravita en algunos aspectos de la Política Exterior Norteamericana. Sobre América Latina, se publica una nota con reflexiones sobre las autonomías y hegemónías en nuestra región. A su vez –centrado en el caso argentino– se otorga una mirada sobre los debates constitucionales que se generan entre Gobiernos Locales y la Gestión Internacional de sus intereses.

La Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación, creada en 1985, se encuentra animada con el propósito de difundir y alentar un mayor conocimiento de la diplomacia profesional y su implicancia en el quehacer nacional. En esta revista procuramos alcanzar un tono ágil y atractivo, sin tecnicismos, tratando de establecer un diálogo con nuestros lectores.

Jorge Alberto Osella
Presidente del APSEN
Diciembre de 2012

Diplomacia Comercial en un Mundo de Múltiples Escenarios

Félix Peña¹

La calidad de la diplomacia comercial es un factor importante para la eficacia de una estrategia de inserción activa de un país en la competencia económica internacional, tanto en el plano global como en el de las respectivas regiones, comenzando por aquella que es la propia del respectivo país. Todo indica que su importancia futura será creciente.

Entre otros desdoblamientos posibles, una diplomacia comercial de calidad implica hacer conocer en otros mercados lo que un país considera que puede ofrecer de valioso en términos de bienes, servicios, tecnologías, capitales, ideas, como también de oportunidades de trabajo, de formación, de cooperación y de negocios. Y, a su vez, permite transmitir lo que requiere obtener de aquellos con los cuales aspira a mantener estrechas relaciones comerciales. Ella implica conocer y sobre todo, entender y apreciar, las múltiples diversidades, especialmente culturales, que existen entre los países, a fin de potenciarlas en función de relacionamientos más intensos. E implica, además, generar condiciones que permitan construir un marco óptimo que favorezca las interacciones económicas con cada uno de los demás países. Se puede aspirar a lograr todo ello sólo a través de una presencia activa, constante y no esporádica, así como de negociaciones –por lo general gubernamentales-, de acciones de creación de imagen, de tejido de todo tipo de coaliciones y alianzas y, en especial, del desarrollo de múltiples modalidades de redes sociales.

Es posible observar cómo nuevas realidades internacionales impactan en la forma en que los países encaran su diplomacia comercial. Son resultantes, entre otros factores, de cambios tecnológicos que acortan distancias físicas, económicas y culturales; de desplazamientos del poder económico relativo entre países y regiones; de la importancia creciente de protagonistas no estatales; del desarrollo de cadenas productivas transnacionales; del incremento y empoderamiento de consumidores urbanos con ingresos de clase media, y de la proliferación de “clubes privados” del comercio mundial.

En muchos casos tales impactos implican cambios radicales con respecto a lo que ha predominado en materia de diplomacia comercial hasta poco tiempo atrás. En efecto, los gobiernos y en especial sus servicios diplomáticos, están dejando de ser

1. Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.

los únicos o tan siquiera los principales protagonistas de una actividad que se está tornando multifacética, compleja y muy dinámica.

En forma creciente se puede observar que son múltiples los otros protagonistas que pueden contribuir a desarrollar una diplomacia comercial eficaz, entendida ella en la forma amplia en que aquí se la planteado. Además de los ámbitos técnicos gubernamentales, pueden serlo también, con su presencia y actividades, entre otros, empresarios, deportistas, artistas, músicos, intelectuales, científicos y académicos, viajeros, mochileros, turistas, periodistas, dirigentes políticos y sindicales, estudiantes y trabajadores, e integrantes de las múltiples diásporas. Muchas veces, sin tener conciencia de ello, son una especie de agentes comerciales de un país. Pueden ser portadores de una imagen país y lectores de otras realidades. Son transmisores de visiones, percepciones e información que pueden ser fundamentales para la inteligencia competitiva de su país. Son, además, actores relevantes en los tejidos de conectividades de todo tipo que hoy contribuyen a facilitar las interacciones económicas entre los países.

Y su potencial puede ser mayor en la medida que un país posea suficientes puntos focales aptos para captar y procesar información que permita desarrollar un fuerte capital de inteligencia competitiva, que es hoy, un factor central de la capacidad de un país para negociar y competir en el mundo. Tal capital muchas veces resulta de una adecuada y densa interacción entre los sectores, gubernamental, empresario y académico. Esto es, de la valoración del triángulo planteado hace años entre nosotros por el Ingeniero Jorge Sábato.

Lo antes señalado cobra mayor importancia aún, si se tiene en cuenta el hecho que la competencia económica global se desarrolla simultáneamente en diversos escenarios con distintas intensidades de conexión entre sí. De ahí que la diplomacia comercial de un país se asemeje hoy a un juego practicado en múltiples tableros al mismo tiempo. Pero ese juego no sería necesariamente el ajedrez. Es algo más próximo al póker, dado que un factor fundamental del éxito lo constituye, además de la suerte, el *bluff*. En nuestras tradiciones sería algo así como jugar al truco contra diferentes jugadores en varias mesas simultáneas!

Los múltiples escenarios pueden ser países individuales, especialmente cuando estos son de gran dimensión económica. Pero son cada vez más espacios regionales e interregionales. En una diplomacia comercial multiespacial, lo fundamental es entonces saber identificar los vasos comunicantes que existen o pueden estar desarrollándose, a veces en forma imperceptible, entre países y regiones. Pueden ser distintas modalidades de cadenas transnacionales de valor. Y lo son también los nuevos ejes o corredores de transporte, de comercio e inversiones. Saber detectar lo que tales conectividades pueden significar para la inserción comercial internacional de un país como, por ejemplo, la Argentina (y sus socios y vecinos sudamericanos) es entonces una de las cualidades centrales de una agenda de diplomacia comercial eficaz y moderna.

Los corredores de comercio e inversiones han existido por muchos siglos. Fueron en el pasado las rutas de la seda o de las especias. A través de ellos se movían, en

una continua ida y vuelta, mercaderías valiosas para quienes las comerciaban. Pero también personas, ideas, conocimiento técnico, costumbres, creencias. No eran corredores estáticos. Eran de geometría variable y cambiaban con el paso del tiempo.

Por muchos siglos, en el pasado, por tales corredores iban camellos o caballos y, sobre todo, mercaderes. También iban buques de madera. E iban guerreros. Los corredores del comercio tenían un profundo impacto geopolítico. Eran vectores de poder. En los nuevos corredores de comercio e inversiones del siglo XXI, van bienes, servicios, tecnologías, recursos financieros y personas. También pueden ir drogas y armas. Van en contenedores como resultante del transporte intermodal en continua evolución tecnológica (por ejemplo, el tamaño creciente de los buques portacontenedores y su consiguiente impacto en la capacidad de los puertos). O van por canales digitales, por Internet. Y también van, entre otros, trabajadores, hombres de negocios, agentes tecnológicos, turistas, en aviones cada vez más grandes y económicos en su rendimiento.

En la perspectiva de la Argentina, y también de sus vecinos y socios sudamericanos, la diplomacia comercial multi-espacial del futuro, tendrá que tomar en cuenta los vasos comunicantes que se están empezando a intensificar dentro de las distintas regiones y entre ellas. A veces resultan de acuerdos internacionales que no responden a modelos pre-establecidos. Ello implica seguir de cerca las agendas de negociaciones comerciales e integración económica de los distintos espacios. Y saber detectar lo novedoso.

Un caso regional a seguir de cerca en el Asia es el de las negociaciones impulsadas por países de la ASEAN (el *Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP*). Y a nivel interregional también hay y habrá en el futuro mucha dinámica. Dos procesos negociadores convienen seguir de cerca por su potencial gravitación económica y política. Uno es en el espacio del Pacífico (el *Trans-Pacific-Partnership - TPP*).

El otro es en el espacio del Atlántico Norte, la idea impulsada en ambos lados del Atlántico de abrir negociaciones para un acuerdo económico y comercial de amplio alcance entre los EEUU y la UE (el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, anunciado por el Presidente Obama en su Mensaje sobre el Estado de la Unión el 12 de febrero de 2013). Son todas ellas negociaciones que podrían tener, si es que se concluyeran, un fuerte impacto en el mapa de la competencia económica internacional, incluso con claras connotaciones geopolíticas por el efecto dominó que pueden producir motivando otras negociaciones y, en particular, por sus eventuales efectos de erosión del sistema comercial multilateral de la OMC.

En un mundo de múltiples espacios regionales e interregionales con distintos grados de conectividad y de complementariedad, es a través de la diplomacia comercial como expresión de sus estrategias de desarrollo y de inserción internacional, que un país puede producir las necesarias articulaciones. La concertación de esfuerzos y las sinergias que se generen, tanto en el plano interno como también con otros países y regiones, en la medida que involucren un número amplio de todo tipo de protagonistas, puede ser un factor clave para el éxito de una estrategia de inserción activa

de un país en la competencia económica global. La ventaja de la Argentina –pero también la de sus vecinos y socios sudamericanos– es que no se observan razones que impidan una diplomacia comercial abierta a todas las direcciones (*“tous les azimuts”*). Su ubicación geográfica, dotación de recursos, mestizaje cultural, lejanía de las líneas de principal tensión internacional, permite precisamente tener una inserción comercial externa de alcance multi-regional.

Cabe mencionar al respecto que en diciembre del 2012 se realizó en Abu Dhabi el Foro Árabe-Latinoamericano. Su tema fue precisamente el de las perspectivas de una asociación más estrecha entre ambas regiones. Un dato no menor en el desarrollo futuro de esta relación interregional, lo constituye el hecho que los países del Golfo Pérsico, en particular Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, se están transformando rápidamente en un eje de vinculación de grandes economías y regiones del Sur. Se refleja en la creciente vinculación entre países árabes con China, India y otros países asiáticos, así como también con países africanos y ahora con los latinoamericanos.

Las vinculaciones aéreas entre Asia y Sudamérica (especialmente en el corredor Buenos Aires-São Paulo-Rio de Janeiro con China e India a través de Doha y Dubái) contribuyen a desarrollar una conectividad con enormes posibilidades que incluye un gran potencial, entre otros, en el campo de la energía, los alimentos, la construcción y las inversiones financieras y productivas. El reciente viaje de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner –junto con empresarios– a los Emiratos Árabes Unidos, a Indonesia y a Vietnam, ilustra sobre la importancia que se atribuye a estos nuevos corredores de comercio e inversiones en la estrategia de inserción internacional de la Argentina.

La Cumbre CELAC-UE realizada en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero del 2013, ha brindado una oportunidad para renovar y relanzar una relación birregional valiosa que si bien ha progresado en los últimos años, dista mucho aún de alcanzar los objetivos originalmente previstos. El hecho que no se haya podido avanzar en un elemento clave de esta relación, cuál es el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, es elocuente en tal sentido.

Malvinas. La Expansión Inglesa y el Derecho Argentino

Flaviano Francisco Forte¹

Actualidad y contrastes

Se cumplen 30 años del conflicto de Malvinas y coincidentemente han vuelto a producirse cruces entre argentinos y británicos a propósito del futuro de las islas. Sin perjuicio de las razones que asisten a unos y otros en un contencioso de casi 180 años –se trata de uno de los diferendos más prolongados que registran las relaciones internacionales en la era moderna– importa analizar tres cuestiones prioritarias. Por lo pronto, el obvio desacierto del gobierno de facto en 1982 al lanzarse a una aventura militar cuando el camino indicado era mantener una presión diplomática seria y coherente que habría dado sus frutos con el tiempo. Luego, la enorme disparidad de fuerzas entre ambos contendientes. De un lado un estado sudamericano medianamente desarrollado, del otro una potencia mundial. Pero también una disparidad esencial, es decir, la de los objetivos que mueven a ambas partes, porque mientras nuestro proyecto tiene un alcance *regional* que consiste en reintegrar al territorio nacional unas islas vitales para el control de los recursos marítimos y la integración geográfica del sur del país siguiendo la antigua doctrina del “mare clausum”, del lado británico se persigue la inserción de las mismas en un proyecto de alcance *mundial*.

De hecho, esas islas forman parte del gigantesco “puzzle” armado otrora por el Imperio Británico, sucedido hoy por el Commonwealth de Naciones. Vale la pena detenerse un instante en esta organización cuya cabeza es la Reina Isabel II de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, además monarca de otros 15 estados miembros, entre ellos Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Su Secretaría General en Marlborough House en Londres es el centro desde donde se administra este cuerpo político flexible que otorga a sus partes una amplia autonomía, aunque compartan como resultado de la impronta dejada por la antigua metrópoli, vastos intereses político-económicos, el idioma, instituciones jurídicas y hasta un cierto estilo de vida. Un sistema único donde coexisten ex colonias como Ghana, Sierra Leone y Nigeria, los antiguos Dominios de Canadá y Australia, y repúblicas parlamentarias como Sudáfrica o la India.

1. El autor es Ministro (R) y Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Prestó funciones en la Embajada Argentina en Suecia y en la Representación Argentina ante el Mercosur y Aladi en Montevideo hasta el año 2000. Se desempeñó además en diversos cargos relacionados con la promoción del comercio exterior y las negociaciones económicas internacionales de nuestro país.

El resultado es un impresionante conglomerado de 54 estados que ocupan más de 31 millones de km² (tres veces el continente europeo) con una población de casi 2.200 millones de habitantes (un tercio de la humanidad), lo que se traduce en la mayor entidad política internacional jamás concebida, a la que se suma un conjunto estratégico de 14 territorios británicos de ultramar –entre los que figuran las Malvinas– que dependen directamente de la Corona y que en su conjunto comprenden otros 18.000 km² y una población de más de 250.000 habitantes.

Este es el poder que enfrentó la Argentina en 1982, y que la condujo al peor revés de su historia.

En realidad, el error fue creer que habiendo desaparecido nominalmente el antiguo Imperio, Inglaterra ya no contaría como gran potencia, no sería una amenaza ni tendría voluntad de respuesta. Como se vió, nada más lejano de la realidad.

Los orígenes y el trazado del proyecto inglés

La expansión mundial inglesa, que tomó siglos y que solo se estabilizó luego de la Segunda Guerra Mundial, no fue casual sino que respondió a un proyecto más o menos bien desarrollado según las épocas, los dirigentes y las circunstancias. Lo que es seguro es que ese proyecto comprendía la ocupación de *tres categorías de territorios*.

1. Para empezar, la extensa *cadena de bases y puntos estratégicos* que facilitaron el control de regiones enteras y sirvieron de anclaje y abastecimiento a la colosal flota británica, auténtica “lifeline” de Inglaterra. Así vemos a Gibraltar, Menorca, Malta, las Islas Jónicas, Chipre, Palestina, Egipto y el Canal de Suez en el Mediterráneo, la isla de Heligoland frente a la costa alemana del Mar del Norte, y Jersey, Guernsey y Sark frente a Normandía. Si seguimos con el ejercicio fuera de Europa, lo vemos repetirse sin pausa. Algunos ejemplos: en Extremo Oriente, Hong Kong frente al Mar de la China y Singapur mirando a las Indias Orientales; las Islas Maldivas, Seychelles, Mauricio y Ceilán en el Océano Índico; Adén y Somalía en la desembocadura del Mar Rojo; los Emiratos y Sultanatos del Golfo Pérsico en las proximidades del Estrecho de Ormuz; Ciudad del Cabo en la punta de África; la Guayana y los archipiélagos de Tristán da Cunha, Sta. Helena, Ascension, y por supuesto las Malvinas y sus dependencias, en el Atlántico Sur; Belice (ex Honduras Británica) en el medio de América Central; Jamaica y las Antillas en el Caribe; Terranova, las Bahamas y las Bermudas frente a las costas de Norteamérica, y por fin, la infinidad de archipiélagos del Pacífico Sur y Central. En suma, una red inmensa, compleja y sobre todo, planetaria.

2. En segundo término vienen los territorios de *explotación intensiva de recursos primarios* que en su mayoría se encuentran en las regiones tropicales de África y Asia. Es el caso del cinturón de antiguas colonias ecuatoriales africanas

que va por ejemplo, de Nigeria y Ghana sobre el Atlántico a Kenya y Zambia sobre el Índico, o del Imperio de la India que iba de Afganistán a Tailandia y del Himalaya a Ceylan. Estas posesiones fueron las proveedoras por excelencia de toda suerte de materias primas, alimentos y productos de consumo básicos que en inmensas cantidades fluían ininterrumpidamente hacia los mercados de la gran metrópoli.

3. Por último, las *colonias de población*, o sea, aquellos territorios situados en las regiones templadas del planeta, aptos para la colonización europea. Esta es sin duda la fase más interesante del plan inglés, que en este caso contempla nada menos que la ocupación masiva de esas ricas tierras con una población en su mayoría anglosajona. La primera etapa se concreta en los siglos XVII y XVIII en Norteamérica con la colonización de Canadá y las 13 colonias que luego dieron nacimiento a los Estados Unidos, quienes dicho sea de paso, siguieron soportando un tenaz hostigamiento inglés durante mucho tiempo, materializado por ejemplo en la ocupación británica de Washington y hasta en la quema de la Casa Blanca durante la guerra de 1812. Pero incluso medio siglo más tarde, sin resignarse, Inglaterra sorprendentemente persiste en su intervencionismo en Norteamérica, apoyando al bando confederado en la Guerra de Secesión, o bien reclamando insistentemente acuerdos limítrofes favorables a Canadá.

La Argentina y el rol singular de las Malvinas en el proyecto inglés

Agotadas las posibilidades en el hemisferio norte, el avance británico prosigue en regiones paralelas del hemisferio sur. Así, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX se inicia la paulatina asimilación de Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y Tasmania, y “last but not least”, los intentos reiteradamente frustrados de extender también su dominio sobre la única gran llanura fértil templada de Sudamérica, es decir, el actual territorio argentino que va de Buenos Aires hacia el oeste y el sur. Esta extraordinaria pretensión que nunca llegó a materializarse es la que explica, no solo las poderosas expediciones de 1806 y 1807, sino las repetidas intromisiones de la “Estación Naval” que mantuvo Inglaterra durante décadas en la boca del Río de la Plata, una de cuyas acciones más recordadas fue el bloqueo de Buenos Aires que culminó en la batalla de la Vuelta de Obligado en 1845. En un contexto diverso pero en paralelo, se registraron otros hechos significativos como la colonización galesa del Chubut hacia 1865, o la irlandesa y escocesa en Buenos Aires, Santa Fe y la Patagonia todo a lo largo del siglo XIX, así como naturalmente la presencia en general de una numerosa, próspera e influyente colectividad británica que extendió sus actividades comerciales, agropecuarias e industriales al país entero, sin olvidar por último, el rol decisivo que jugaron los capitales ingleses en el desarrollo de la Argentina desde 1810 hasta después de la 2ª Guerra Mundial.

Este es el escenario en el que se inscribe la ocupación de las Malvinas en 1833 como un jalón más de la política inglesa en nuestra región. Pero el caso de Malvinas es especial y hasta quizás único por una razón fundamental. Simplemente que las islas no se ajustan estrictamente a ninguna de las categorías enumeradas porque en realidad *constituyen una categoría en sí mismas*, a partir del momento que engloban las características de todas las demás.

En efecto: 1) estamos frente a una “colonia de población” pues los habitantes son europeos adaptados a su medio ambiente y forman una colectividad que si bien hoy no es numerosa (algo más de 3.000 individuos), en ciertas condiciones podría fácilmente incrementarse; 2) es un punto estratégico porque están excelentemente ubicadas frente a la Patagonia, controlando el Mar Argentino, y lo que no es menor, los accesos al Pasaje de Drake y al Estrecho de Magallanes que no olvidemos son, con la excepción del muy vulnerable Canal de Panamá, las únicas vías de comunicación entre los dos grandes Océanos. Si a ello añadimos que constituyen la plataforma perfecta para avanzar sobre la Antártida e islas aledañas (Georgias, Sandwich, Shetlands y Orkneys), y que en dirección noreste se encuentran las aguas sudafricanas, no cabe duda que como dijo alguien, estamos frente a un gigantesco portaviones estacionado en uno de los puntos más sensibles del planeta; 3) por último, en lo que atañe a la importancia de sus riquezas, posee una superficie de más de 12.000 km² (casi la mitad de Bélgica) con un potencial notable pues a la tradicional explotación del ganado ovino y exportación de lanas, se han venido a agregar en tiempos recientes la pesca y el petróleo, productos clave a nivel mundial en los campos alimentario y energético que bien podrían impulsar en el futuro a la economía de las islas hacia un crecimiento formidable.

Porqué las Islas Malvinas son argentinas

No revisaré aquí exhaustivamente la infinidad de idas y vueltas técnicamente muy complejas del dilatado diferendo. Solo referiré algunos hechos político-jurídicos salientes que permiten claramente apreciar la validez de los derechos argentinos sobre las islas. Unos derechos que, por empezar, son históricos, pues abarcan tanto el período del dominio español como el ulterior de la Argentina como nación independiente, y que como veremos, fueron plenamente reconocidos por Gran Bretaña hasta el desafortunado episodio de 1833, a partir del cual viene el largo camino de los reclamos ininterrumpidamente interpuestos por nuestro país hasta el día de hoy.

En primer lugar, las islas fueron descubiertas por españoles, consideradas españolas por la cartografía europea durante siglos, y pobladas y administradas por españoles, sobre todo a partir de la creación de la Gobernación de las Islas Malvinas por Carlos III de España luego de la paz de Utrecht en 1713, tratado que reconoció la soberanía española sobre esos territorios y que, dato no menor, fue suscripto por Inglaterra. Acá se presenta una verdadera curiosidad histórica, por no decir una

incongruencia, porque mientras los ingleses hoy parecen ignorar aquel reconocimiento que hicieran en su momento, por otro lado esgrimen ese mismísimo Tratado para afirmar sus derechos ante España por la posesión del Peñón de Gibraltar que les fuera cedido en esa oportunidad.

Pero hay más aún, porque tanto antes como después de Utrecht, Inglaterra reconoció los citados derechos españoles. Efectivamente, ya en 1670 lo había hecho en ocasión de la firma del llamado “Tratado Americano”, mientras que con posterioridad a Utrecht también lo hizo cuando suscribió la Convención de Nutka o de San Lorenzo en 1790. Claro que en ese momento Inglaterra necesitaba desesperadamente mantener buenas relaciones con España ya que comenzaba a insinuarse el fantasma de una guerra total con la Francia revolucionaria, terrible amenaza que de hecho, no solo se concretaría poco después, sino que sus funestas consecuencias se extenderían a lo largo de más de veinte años durante todo el período napoleónico.

Hasta aquí la situación previa con España. Sin embargo, lo que sorprende es que la situación de las islas desde el punto de vista jurídico internacional no pareció cambiar demasiado para los británicos durante el lapso inmediatamente posterior a la independencia argentina, puesto que todo inducía a pensar que los derechos de nuestro país, en su calidad de sucesor natural de la corona española, serían respetados.

Efectivamente, hay que tener presente que los reclamos de la corona británica en relación a las islas no comenzaron sino mucho más tarde. Es decir que durante mucho tiempo el Reino Unido avaló implícitamente el hecho de que se operara esa transferencia natural de soberanía de España a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Porque ni reclamó cuando Buenos Aires tomó oficialmente posesión de las islas en 1820, ni lo hizo cuando Lord Canning reconoció nuestra Independencia en 1824, ni por último tampoco cuando firmó con las Provincias Unidas el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio de 1825.

Resulta entonces cuanto menos sorprendente que de forma repentina en 1831 las autoridades británicas comenzaran a presentar demandas en relación a las islas, y mucho más sorprendente aún que a inicios de 1833 procedieran directamente a su ocupación por la fuerza.

Todo ello puede resultar bastante inentendible de no ser porque la acción inglesa, claramente oportunista, se enmarca en el plan de expansión planetaria que, como ya dijimos, este país persiguió tenazmente desde mediados del siglo XVIII hasta bien entrado el siglo XX. Es en ese contexto que se explica el repentino avance inglés sobre las islas, que además se produce en un momento en que la situación política en nuestro país a principios de esa década de 1830, comienza a manifestar una definida tendencia nacionalista que ciertamente contrariaba los planes ingleses en la región.

En realidad, estamos frente al mismo oportunismo que, como vimos antes, ya había puesto repetidamente en práctica Inglaterra en sus relaciones con España. Cuando convino, se aceptaron los derechos españoles. Cuando no convino, se los avasalló desconociendo inclusive una serie de principios establecidos claramente por el derecho internacional de la época.

Hay que recordar por último, que no es que la Argentina haya aceptado pasivamente el hecho consumado y olvidado la cuestión durante mucho tiempo, actitud que hubiera convalidado la agresión y el despojo. Por el contrario, enterado el gobierno de Buenos Aires del atropello inglés, dio inmediatamente instrucciones a su enviado en Londres, el Dr. Manuel Moreno, de presentar la más enérgica de las protestas, comunicando el más absoluto rechazo de los pretendidos derechos ingleses sobre las islas, a la vez que advirtiéndole que la Argentina nunca cejaría en sus esfuerzos por recuperarlas. Es esta rápida e inmediata reacción inicial la que sentó las bases de una firme posición nacional que nunca ha sido abandonada hasta el día de hoy.

Llegados a este punto, queda en claro que lo que tenemos frente nuestro no son solamente los derechos de las 3.000 personas que residen en las islas, a las que se agregan las fuerzas militares allí estacionadas, sino asimismo una cuestión política mayor que hace nada menos que a la integridad, seguridad y desarrollo de la República Argentina.

Por eso es que cuando en la actualidad Inglaterra pretende hacer valer la carta del derecho de gentes y el de la autodeterminación para sustentar su posición respecto de las islas, ello puede sonar algo incongruente porque esos derechos son algo que se aplica a todo el mundo, es decir, no solo a los llamados “kelpers” de hoy, sino asimismo a las autoridades y a la población argentina que se encontraban en las islas y que fueran expulsadas sumariamente en enero de 1833.

Porque si se habla de derechos en términos generales y además de la necesidad de que sean respetados los de los isleños de hoy, que por otra parte no dudamos que son respetables y que deben ser respetados, hay que ser coherente y también aceptar que es preciso respetar los derechos pasados y presentes de la Nación Argentina quién desde 1833 soporta una flagrante injusticia.

En realidad lo que sucede es que acá estamos hablando de un conjunto de intereses históricos, geopolíticos y político-económicos que son fundamentales para cualquier nación y que deben ser considerados y aceptados civilizadamente por todos los integrantes de la Comunidad Internacional, sin importar el eventual poderío, peso o influencia de los respectivos litigantes, tal como lo indica la Carta de las Naciones Unidas de cuyo Consejo de Seguridad el Reino Unido es miembro permanente.

El elemento que mejor justifica el reclamo argentino es el que se apoya en el hecho de que las islas fueron deliberadamente ocupadas por la fuerza, haciendo caso omiso de las correctas y hasta cordiales relaciones diplomáticas existentes, ignorando por lo demás un factor fundamental que paradójicamente es el que esgrime permanentemente Inglaterra hoy para justificar su continuada presencia en el archipiélago, es decir, la existencia de una colectividad de ciudadanos y la legítima presencia de autoridades establecidas. Porque insisto, esa es precisamente la situación que existía en 1833 y que no tuvieron absolutamente en cuenta las tropas británicas cuando desembarcaron en las islas.

Cabe finalmente destacar que la justa posición argentina, no solo cuenta actualmente con el sustento de las razones, desde geográficas hasta político-jurídicas

e históricas aludidas anteriormente, sino que basándose en el pleno reconocimiento de las mismas, recibe asimismo el apoyo abrumador de la Comunidad Internacional, ya sea en el seno de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General reiteradamente ha instado a las partes a negociar la cuestión de la soberanía, como en la OEA, la Unión Europea, el Mercosur y otros organismos internacionales, así como inclusive en el caso de numerosos países que han expuesto individualmente con fuerza su total solidaridad con la Argentina.

En última instancia, queda en claro que el caso Malvinas solo puede resolverse políticamente, lo que implicaría encarar la cuestión de manera comprehensiva y decidirse por fin a contemplar, sin restricción alguna, el conjunto los intereses de ambas partes. Naturalmente que para que ello suceda debería existir la voluntad, y porqué no, el coraje necesario para arribar en algún punto a esas negociaciones bilaterales directas que el mundo reclama y que sistemáticamente el gobierno británico se niega a entablar.

Gibraltar: Variables Diplomáticas y Estratégicas

Hernán Santiváñez Vieyra¹

“Sólo un instinto visceral y ridículo, puede permitir que en tiempos modernos, Gran Bretaña conserve una colonia en la punta de España”.

PETER HAIN

MINISTRO DE ASUNTOS EUROPEOS DEL FOREIGN OFFICE

La actual crisis europea pareciera no afectar demasiado a Gibraltar. El número de desempleados en una población de 30 mil habitantes, no llega a mil personas. Las actividades del centro financiero y paraíso fiscal, siguen llenando las arcas gibraltareñas.² Esa frenética red de actividades *off-shore*, se desarrolla en una reducida punta rocosa, en el extremo de la península ibérica, distante a 15 km. de las costas africanas. En tanto, la sociedad española atraviesa una de las crisis sociales y económicas más severas de Europa. Por su lado, los ingleses alimentan la esperanza de que la ola de la crisis –y su contagio financiero– pueda detenerse en el Canal de la Mancha. En agosto de 2004, las autoridades coloniales celebraron los 300 años de ocupación británica.³ El diferendo continúa latente en el siglo XXI, y el *status* colonial de Gibraltar sigue inalterable hasta hoy, a pesar del anacronismo que conlleva para el desarrollo de una Europa sin fronteras.

La impronta que los gobiernos democráticos españoles asignan a Gibraltar, experimenta variaciones en el tiempo. Todos los partidos coinciden en el reclamo y en las complejidades que presenta el desafío. Si bien las opiniones divergen a la hora de encarar esas negociaciones. De todos modos, los sucesivos gobiernos –de diferentes orientaciones– se ocupan de continuar un paciente proceso de construcción de andamiajes políticos. Una encuesta reciente efectuada entre los españoles por el Real Instituto Elcano, arroja como resultado que la mayoría es favorable a un diálogo bilateral diplomático entre España y el Reino Unido. Sin embargo, en un marco social dominado por la crisis, no perciben hoy al tema como una prioridad.⁴ El mismo sondeo de opinión, revela que una amplia mayoría de la sociedad española se identifica con el reclamo argentino en la Cuestión Malvinas. Un 50 % de los entrevistados estima que la Argentina tiene razón. A su vez, el 58,4 % de los españoles percibe

1. El autor es Ministro del Servicio Exterior de la Nación. Prestó servicios en las embajadas argentinas en Brasil y España. Desde Madrid, siguió de cerca la evolución de la cuestión Gibraltar. Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA, finaliza un Doctorado en Historia en la Universidad Di Tella. Es Subdirector de la Dirección de Negociaciones Económicas con Europa.

2. Diario *ABC*, 5 de febrero de 2012. “El privilegiado Circo de Gibraltar”, por Alicia Jiménez. Madrid.

3. Durante la Guerra de Sucesión por la corona de España, una flota angloholandesa ocupó Gibraltar en 1704, en nombre del archiduque Carlos de Austria, aspirante al trono. La posterior anexión del Peñón fue legitimada en 1713 por el Tratado de Utrecht. Los británicos trasladaron “provisionalmente” a los 4 mil habitantes del Peñón a San Roque (España), a unos 3 kilómetros de la línea fronteriza.

4. Encuesta de opinión del Real Instituto Elcano, junio de 2012.

que son parecidos los diferendos por Gibraltar y Malvinas.⁵ Si bien existen algunas similitudes entre ambas cuestiones de colonialismo, también poseen características bien diferenciadas.

La posesión de la Roca fue el inicio de una cada vez más visible presencia británica en el Mediterráneo. España intentó recapturar Gibraltar en diferentes ocasiones durante los siglos XVIII e inicios del XIX. Entre 1779 y 1783, la colonia experimentó un prolongadísimo asedio hispano-francés, con asaltos terrestres, duelos de artillería, guerra de trincheras y bloqueo naval. De esa época datan gran parte de los túneles excavados en el Peñón. En paralelo, España y Francia aliadas guerreaban al lado de los revolucionarios norteamericanos, en las luchas de independencia de América del Norte.⁶ Se concretaba la advertencia de Adam Smith, sobre la inconveniencia que revestía para la corona británica retener Gibraltar.⁷ José de San Martín combatiría con su regimiento en el posterior sitio de 1801 a 1803.⁸ Luego, Napoleón le restaría importancia estratégica al Peñón y optaría por ignorarlo en sus planes.⁹ Durante la I Guerra Mundial, Gibraltar se convierte en un punto neurálgico para las fuerzas británicas, a la par que se poblaba de hospitales de campaña. La prosperidad económica de la colonia se potenciaba a través de las relaciones comerciales con España y los municipios andaluces, abastecedores de alimentos para el esfuerzo bélico.

Tras el paréntesis obligado de la guerra civil española, Gibraltar volvió a ocupar un lugar en la política ibérica. Thomas Hamilton, escribía en *The New York Times*: “en el verano de 1940, bandas falangistas rondaban por las calles de Madrid proclamando sus reclamos por Gibraltar. La propaganda del gobierno de Franco empapelaba las ciudades con afiches donde se reclamaba, además de Gibraltar, la restitución de Cuba, Filipinas, California, Texas, Arizona, y Florida. Turbas manifestantes arrojaban cascotes contra las embajadas de Estados Unidos y el Reino Unido, mientras los diarios franquistas atacaban a las *decadentes pluto-democracias*, y amenazaban con un pronto ingreso de España en la guerra al lado del Eje.”¹⁰ En ocasión de la II Guerra Mundial, tropas españolas se concentraron en sus proximidades. Gibraltar se transformaría en una gran base, su población sería evacuada para dar cabida a más tropas, y los aliados organizarían desde sus promontorios el desembarco en el Norte de África. Al igual que en la anterior contienda, la comarca andaluza se favorecería

5. Barómetro del Real Instituto Elcano, 29º Oleada, abril de 2012.

6. Durante la guerra de Independencia de Estados Unidos, la intervención de los ejércitos y flotas hispano franceses en América, sería decisiva para consolidar la victoria de George Washington. El “Gran Sitio de Gibraltar” se levanta al firmarse el Tratado de Paz de Versalles (1783), que pone fin a las guerras de independencia en América del Norte. Una derrotada Gran Bretaña, se ve obligada a ceder a España sus posesiones en la isla de Menorca, la Florida, Honduras, Nicaragua y Campeche. Sin embargo, logra conservar Gibraltar y Bahamas.

7. Adam Smith (1725-1796) advertía que “nuestra posesión en el desolado Peñón de Gibraltar”, alejaría a la corona de España de su aliado británico, e impulsaría hacia una alianza permanente entre España y Francia. El economista agregaba que “Gibraltar no supone ningún beneficio real para el comercio inglés”. En “La Riqueza de las Naciones”, 1776.

8. José de San Martín participó en el asedio de 1801 y 1802, acantonado con su regimiento en los bastiones de Santa Bárbara y San Felipe en La Línea de Gibraltar.

9. Napoleón estimaba que “Gibraltar no tiene ningún valor, ni defiende nada. Simplemente es un objeto británico de orgullo irracional”. Citado por Robert Holland en “Blue Water Empire: The British in the Mediterranean since 1800”. Ed. Allen Lane, New York, 2012.

10. Thomas J. Hamilton, en Foreign Affairs, “Spanish Dreams of Empire”, abril de 1944.

suministrando mano de obra y pertrechos a los aliados. La política británica argumentaría –durante gran parte de los años del franquismo– serias objeciones para traspasar la soberanía “de una democracia local a una dictadura extranjera”. Un intelectual republicano exiliado, Salvador de Madariaga, resumía los deseos de la mayoría de los españoles, al intentar explicar a los ingleses: “Que España quiera Gibraltar, no puede ni discutirse. No sería España si no lo quisiera”.¹¹

A partir de la restauración de la democracia, los gobiernos españoles han redoblado sus esfuerzos negociadores por Gibraltar. En las últimas décadas se registran avances que procuran impregnar una nueva dinámica a esta cuestión tricentenaria. Una sumatoria de variables diplomáticas, se complementa con enfoques estratégicos sobre el lugar de España en Europa y el Mediterráneo en particular.

Este trabajo intenta brindar un breve panorama sobre la Cuestión Gibraltar y sus aspectos más salientes, desde que el tema se instala en Naciones Unidas hasta la actualidad.

¿Cuál es el reclamo español en la Cuestión Gibraltar? Existen dos diferendos separados y paralelos. El primero está dado por la soberanía del Peñón (la fortaleza, ciudad y puerto de aguas profundas), que España cediera en 1713 por el Tratado de Utrecht.¹² El acuerdo contiene una cláusula que compromete a Gran Bretaña a otorgar prioridad a España en caso de prescindir de Gibraltar. El segundo, es el territorio español del istmo (que une el Peñón de Gibraltar con el resto de la península ibérica), anexo ilegalmente por el Reino Unido, aprovechando la debilidad política de los gobiernos españoles.¹³ En el istmo, se construiría el aeródromo militar británico, utilizado en la actualidad también para los vuelos civiles.¹⁴

La cuestión en Naciones Unidas y la Unión Europea

Para las Naciones Unidas, Gibraltar es un territorio a ser descolonizado. En 1946, Gran Bretaña lo registró en la lista de territorios no autónomos. A partir de esa instancia, la diplomacia española fue alcanzando diversas Resoluciones y Decisiones de la Asamblea General, que constituyen la actual doctrina respecto a la descolonización

11. Salvador de Madariaga (1886-1978), “Spain: A Modern History”. Ed. Jonathan Cape, Londres, 1947.

12. Por el Tratado de Utrecht, en su artículo décimo, España cedía en perpetuidad al Reino Unido “la entera y plena propiedad de la ciudad y el castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas, sin jurisdicción territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra”. Ese acuerdo incluye una cláusula de salvaguardia: “Si en algún tiempo a la corona de Gran Bretaña le pareciera conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha ciudad de Gibraltar, ... se dará a la corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla”.

13. El Reino Unido en 1909, avanzando sobre territorio español legítimo, construye La Verja que se convirtió “de facto” en la línea divisoria norte con España. La pista de aterrizaje se construyó entre 1920 y 1939. Luego fue ampliado el aeródromo y su pista, adentrándose por más de medio kilómetro en aguas de la Bahía de Algeciras. En la actualidad, el istmo ocupado por los británicos tiene una extensión aproximada de un kilómetro cuadrado.

14. El “Informe Kershaw sobre Gibraltar”, presentado por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico (22 de julio de 1981), refleja que existen dudas acerca de la soberanía británica sobre el istmo y el aeropuerto. Elaborado por Sir Anthony Kershaw, presidente de esa Comisión de Asuntos Exteriores (de 1979 a 1987), y miembro del ala más liberal del partido conservador.

de Gibraltar. Naciones Unidas determinó que la Cuestión Gibraltar debe ser resuelta mediante negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido, en base al principio de integridad territorial y no el de autodeterminación.

El Comité de los 24, en septiembre de 1963 inició sus estudios sobre Gibraltar. El ministro principal de Gibraltar, Joshua Hassan, intervino por primera vez ante ese Comité, argumentando que los gibraltareños deseaban su independencia, pero se contentaban con asociarse a Gran Bretaña.¹⁵ Sin éxito, la diplomacia británica procuró convencer al Comité que la autodeterminación gibraltareña se encontraba muy avanzada. Ante la Asamblea General de 1963, el entonces canciller español Fernando Castiella anunciaría: “solamente nos hemos cerrado nosotros mismos un camino, el de la violencia”. Esta sería una premisa básica de la diplomacia hispana, recuperar la soberanía sobre Gibraltar por medios pacíficos y a través del diálogo. La Asamblea General aprobó la Resolución 2231 (XXI, 1966), solicitando a España y al Reino Unido mantener negociaciones sobre la descolonización de Gibraltar “teniendo en cuenta los intereses de la población del territorio”. La Resolución 2353 (XXII, 1967) sobre Gibraltar, señala que toda situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas.¹⁶ La Asamblea General en esa misma resolución, rechaza el referéndum realizado por la potencia administradora.

La Resolución 2429 (XXIII, 1968) de la Asamblea declaró que el mantenimiento de la situación colonial de Gibraltar es contrario a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, y a los contenidos de la Resolución 1514 (XV, 1960). También instaba al Reino Unido a poner fin a esa situación colonial antes de octubre de 1969. Desde entonces, la Asamblea General aprueba anualmente una decisión por consenso en la cual insta a las dos partes a proseguir las negociaciones para su solución definitiva. Sin embargo, los sucesivos gobiernos británicos han optado por ignorar las resoluciones de las Naciones Unidas. El jefe de gobierno español, Mariano Rajoy, durante la 67ª Asamblea General (25 de septiembre de 2012), instó al Reino Unido a entablar un “diálogo directo y sincero” por la descolonización de Gibraltar.¹⁷

En la Unión Europea, el único territorio a ser descolonizado es Gibraltar.¹⁸ En el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, figura como un territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un estado miembro (Reino Unido). El tratado de adhesión del Reino Unido de 1972, establece un *status* especial para Gibraltar. España en su adhesión a las Comunidades Europeas en 1985, acordó con el Reino Unido un proceso negociador para promover la cooperación en el área y tratar las cuestiones

15. Antonio Remiro Brotons, “Regreso a Gibraltar: Acuerdos y Desacuerdos Hispano-Británicos”. Revista Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, N° 10, 2004.

16. Ver Jorge Arguello. Ensayo comparativo entre Malvinas y Gibraltar, publicado en el Observatorio Parlamentario Malvinas, Comisión de Asuntos Exteriores. Cámara de Diputados, Congreso de la Nación.

17. Luego, ante la Comisión Política Especial y de Descolonización, el representante español pidió reiterar el diálogo bilateral sobre descolonización, conforme fuera reiterado por mandato de Naciones Unidas y en el marco de los compromisos hispano-británicos adquiridos en la Declaración de Bruselas de 1984.

18. Según Naciones Unidas, en 2012 aún quedaban 16 territorios no autónomos para ser descolonizados.

de soberanía (Declaración de Bruselas, 1984). Ambos estados hicieron constar que la adhesión española a la Comunidad, no implicaba ninguna modificación en sus respectivas posiciones respecto a Gibraltar.

Dentro de la Unión Europea, la colonia está excluida del territorio aduanero comunitario, y fuera de los acuerdos europeos de visados, asilo y migraciones. Tampoco integra las políticas comunitarias sobre agricultura y pesca. Gibraltar también está fuera de la Zona del Euro y de los acuerdos de Schengen. Por otro lado, las decisiones de la Política Externa y de Seguridad Europea, como las de Cooperación Policial y Judicial en materia penal, no tienen aplicación en Gibraltar. La colonia no posee representación en las instituciones comunitarias. Si bien los gibraltareños pueden participar en las elecciones europeas para el Parlamento Europeo –desde 2004– a través de una combinación entre voto local y una circunscripción electoral del suroeste de Inglaterra.¹⁹

En la mirada de la UE hacia Gibraltar, existen también dos facetas diferenciadas: en cuanto al Peñón; y en relación al istmo de Gibraltar.

- a) En cuanto al Peñón (el territorio cedido por España a través del tratado de Utrecht al Reino Unido), posee un *status* compatible con su situación jurídico-internacional como territorio no autónomo, y con el principio de tener una condición jurídica distinta y separada del territorio del estado que lo administra. Se le aplica el ordenamiento jurídico comunitario, salvo las derogaciones previstas como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un estado miembro.
- b) El istmo (anexado ilegalmente por el Reino Unido), constituye un territorio en disputa entre dos estados miembros de la Unión Europea.²⁰ Para España se trata de un territorio no cedido, y por tanto, es parte de su territorio nacional. El Reino Unido alega que es un territorio europeo del cual asume sus relaciones exteriores. En la visión de la UE, existen una serie de disposiciones comunitarias (por ejemplo, las relativas al transporte aéreo y el aeropuerto de Gibraltar), que no pueden aplicarse al istmo sin tomar partido en la disputa de soberanía existente entre los dos estados miembros. Ante eso, optó por suspender temporalmente la aplicación de estas normas a Gibraltar, hasta que no se arbitre una fórmula que permita obviar la controversia.

En la frontera entre España y Gibraltar, se ejerce un control diario sobre personas y mercancías. Es probable que esa línea demarcatoria sea la frontera terrestre

19. En un principio los gibraltareños estaban excluidos por Londres de participar en las elecciones europeas. Pero a causa de la demanda presentada por la residente Denise Matthews ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por “violación de derechos electorales”, esta situación fue modificada en 1999 e implementada en 2004. Por parte española se consideró que esa normativa equipara a Gibraltar a la condición de un territorio miembro, obviando su *status*. España inició un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo, el cual fue rechazado en 2006.

20. El Tribunal Europeo de Justicia reconoció en sentencia del 29 de junio de 1993, la disputa existente entre España y el Reino Unido respecto a la soberanía del istmo de Gibraltar.

más corta del mundo, con tan solo 1200 metros. El gobierno británico se quejó ante la UE por las largas filas de vehículos y demoras que ocasionan los estrictos controles españoles. Sin embargo, Bruselas consideró que los aduaneros españoles simplemente aplicaban las normas comunitarias.

La jurisdicción de las aguas genera roces entre ambas partes.²¹ España sólo reconoce al Reino Unido los espacios comprendidos en el Tratado de Utrecht (1713), o sea, la ciudad y su puerto. Londres estima que tiene derecho a ejercer autoridad y control en las aguas adyacentes a Gibraltar. Los españoles también acusan a la colonia de efectuar rellenos sanitarios para ganar terrenos al mar. Los dos gobiernos acordaron cooperar en esas aguas para preservar el medio ambiente y luchar contra el narcotráfico, pero en la práctica existen rispideces. El Tribunal de Justicia de la UE, inscribió en 2012 –generando protestas británicas– como espacio protegido español a la zona marítima del Estrecho Oriental, que forma parte de la Red Natura 2000.²² A su vez, la Comisión Europea reconoció tanto a España como al Reino Unido –aunque bajo dos nombres distintos– dos hábitat marinos merecedores de protección ambiental.²³

La Unión Europea no elimina la posibilidad de diferencias entre los miembros. El ex canciller Fernando Morán dice que el mayor logro comunitario radica en convertir el eventual conflicto en cooperación, induciendo a sus miembros a encontrar soluciones negociadas. Estima que la cohesión natural de la Unión se daña cuando se atenta contra la integridad territorial de otro miembro. Agrega que la posición y prestigio español en la UE, se refuerza por una revitalización de la reivindicación.²⁴

Negociaciones y Propuestas por la Soberanía de Gibraltar

Isabel II de Inglaterra es coronada en junio de 1953. Su primer ministro, Winston Churchill, planifica la realización de una gira real por las colonias y dominios británicos. En un mundo en el cual las Naciones Unidas impulsaban el proceso descolonizador y el imperio británico empezaba a desmembrarse, Churchill deseaba que la joven monarca emitiera un mensaje que prestigiara internacionalmente a la corona, sus dominios, y el Commonwealth. La gira real (*Royal Tour*) fue una odisea de seis meses a bordo del *SS Gothic* y el *Royal Yacht Britannia*, durante la cual la reina y el

21. Durante el gobierno gibraltareño del ministro Peter Caruana, en 1999 se alcanzó un acuerdo con los pescadores españoles de la Bahía de Algeciras. En años recientes, las quejas gibraltareñas se incrementaron por las redes usadas por los pesqueros gaditanos, las cuales no contemplarían la protección ambiental. El actual ministro Fabián Picardo, decidió dar por finalizado ese acuerdo. Desde entonces, se generan incidentes entre pesqueros españoles y patrulleras gibraltareñas.

22. La Red Natura 2000 está integrada por las áreas especiales de conservación de la biodiversidad en la Unión Europea. Se origina en la “Directiva de Hábitats” 92/43/CEE.

23. La Comisión Europea reconoció dos LIC (Lugares de Importancia Comunitaria), que comprenden las tres millas marinas en torno al Peñón. El hábitat marino reconocido a España son las aguas del “Estrecho Oriental”, mientras que el hábitat “Aguas Sur de Gibraltar” fue reconocido al Reino Unido.

24. Fernando Morán, “Gibraltar: 10 años después”. Diario *El País*, 28 de noviembre, 1994.

duque de Edimburgo recorrieron 40 mil millas.²⁵ Fueron seleccionadas localidades donde la ausencia de sentimientos antibritánicos, permitiera desarrollar una estudiada coreografía de lealtades en los vínculos hacia la corona británica. En ese mismo año, la dictadura de Franco lograba salir de su aislamiento internacional, a través de los convenios en defensa y economía alcanzados con Estados Unidos. Sería el ingreso de un nuevo actor internacional en el balance de poder del sur europeo. La escala real en Gibraltar, programada para mayo de 1954, ocasionaría una airada reacción de Madrid. En conocimiento que algunas colonias habían sido excluidas de la gira real (Malvinas, entre otras), la embajada española en Londres intentó evitar la inclusión de Gibraltar, sin lograr modificar ese itinerario. Días antes de la visita de Isabel II a la colonia, España manifestó su malestar cerrando definitivamente su consulado general en el Peñón, e imponiendo restricciones en las comunicaciones.²⁶ Durante su visita a Gibraltar, Isabel II inaugura el Consejo Ejecutivo y el Consejo Legislativo, flamantes creaciones británicas para la colonia.

La Década del Sesenta: Propuesta de Fernando Castiella

En la gestión del canciller Fernando Castiella, se prioriza la cuestión Gibraltar en la agenda de la política exterior española. Se decide presentar el caso ante Naciones Unidas, y en 1961 se retoma el diálogo con el Reino Unido. Con miras a obtener mayores apoyos en ese organismo, España inicia un proceso de descolonización de sus dominios y concede la independencia al Sahara Occidental.²⁷ Desde el *Palacio Santa Cruz* se elabora la primera propuesta de soberanía por Gibraltar. En Londres, en mayo de 1966, el canciller Castiella presentó una novedosa fórmula a los británicos que contenía cuatro puntos principales:

- a) España y el Reino Unido convenían en cancelar el Tratado de Utrecht de 1713 (en especial su art. 10º), decidiendo reintegrar a España la soberanía del Peñón.
- b) España aceptaba la presencia de una base militar británica, en un Gibraltar ya español. La estructura y “coordinación de esa base con la organización defensiva española o del mundo libre”, sería objeto de un acuerdo adicional.
- c) Ambas partes acordaban la creación de un régimen legal especial para los

25. “Loyal and Royalty: Gibraltar, the 1953-54 Royal Tour and the Geopolitics of the Iberian Peninsula”, por Klaus Dodds, David Lambert y Bridget Robison. Publicado en *“Twentieth Century British History”*, Vol.18, N°3, 2007. Oxford University Press. La gira real de Isabel II (del 23 de noviembre de 1953 hasta el 15 de mayo de 1954), comprendió Bermudas, Jamaica, Belize, Fiji, Toga, Nueva Zelanda, Australia, Sri Lanka, Uganda, Tobruk, Malta, y Gibraltar. Cabe destacar que Chipre y Guyana Británica fueron excluidas de la gira por los sentimientos antibritánicos existentes. Los autores sostienen que Londres consideró incluir a Malvinas en el itinerario, pero finalmente se desistió a fin de no generar actos inamistosos hacia el gobierno de Perón.

26. El cierre del consulado general de España en Gibraltar fue el 30 de abril de 1954, luego de casi un siglo y medio de actividad ininterrumpida. Entre sus funciones, ese consulado atendía a los cerca de 10 mil trabajadores españoles que a diario ingresaban a la colonia.

27. Alvaro Fleites Marcos, “La Estrategia Exterior de Castiella vista desde Francia”. Publicado en “Tiempo y Sociedad”, N° 2, 2009-2010. España.

gibaltareños; el cual respetaría la nacionalidad británica de sus actuales pobladores, garantizando su residencia, el libre ejercicio de sus actividades y permanencia en puestos de trabajo. En este aspecto también se arribaría a un acuerdo adicional.

d) Estos acuerdos serían registrados ante las Naciones Unidas.

El canciller inglés Michael Stewart manifestó un interés inicial por esa propuesta. Los británicos propusieron derribar la verja –si España admitía que el puesto de control era una frontera internacional normal– y esbozaron la idea de que los españoles designaran un alto comisario español en Gibraltar, con funciones consulares. Pero en la tercera reunión, los británicos presentaron una contrapropuesta que solo apuntaba a consolidar la presencia inglesa en la colonia. Por primera vez, el Reino Unido proclamó su soberanía sobre el territorio del istmo de Gibraltar (al cual denominan “campo neutral británico”). Este hecho, dio por tierra con las negociaciones iniciadas por el canciller Castiella.²⁸ A modo de respuesta, España prohibió en su espacio aéreo los vuelos de la *RAF* hacia o desde Gibraltar.

A instancias de Londres, se celebra el primer referéndum en Gibraltar de 1967, a pesar de la postura condenatoria de Naciones Unidas y España. La mayoría de la población se pronunció a favor de mantener el *statu quo* colonial.²⁹ Alentado por ese resultado, el gobierno británico en 1968 aprobó una nueva constitución para Gibraltar. En su preámbulo establecía: “el gobierno de Su Majestad nunca concertará acuerdo alguno por el cual el pueblo de Gibraltar quede sometido a la soberanía de otro estado en contra de sus deseos, expresados en forma libre y democrática”. El gobierno español de Franco protestó contra esa violación del Tratado de Utrecht (1713), y en represalia prohibió el tránsito por la frontera cerrando La Verja en junio de 1969.³⁰ Las relaciones hispano-británicas ingresarían en un prolongado deterioro.

El aislamiento terrestre a Gibraltar dispuesto por Franco, ocasionaría graves trastornos a la economía gibraltareña e impactaría en las relaciones sociales y familiares en ambos lados de la frontera. La resistencia al cierre de la verja, se convirtió en el elemento central que uniría a toda la comunidad gibraltareña, reforzando las posiciones menos dialoguistas. La medida –según Francisco Oda-Angel– sería un error de cálculo de las autoridades españolas de aquel entonces, al ignorar el aspecto humano del asunto.³¹

28. Fernando Castiella (1907-1976), fue canciller español entre 1957 y 1969. Realizó esfuerzos tendientes a integrar a España en Europa y en los organismos internacionales. Es desplazado en septiembre de 1969, por sectores conservadores descontentos con el proceso descolonizador iniciado durante su gestión.

29. Un segundo referéndum fue realizado en la colonia durante 2002, en este caso a instancias del gobierno gibraltareño, con similares resultados.

30. La Verja original fue levantada por las autoridades británicas en 1909, con miras a consolidar de hecho su presencia ilegítima en el istmo de Gibraltar. Luego, estaría cerrada desde 1969 hasta 1982.

31. Francisco Oda-Angel, “Gibraltar a un año de la Declaración de Córdoba: La Recuperación de la Confianza”. Real Instituto Elcano DT 45/2007, Madrid.

Mientras, en el seno del gobierno británico se iniciaba un debate interno sobre la Cuestión Gibraltar. El embajador británico en Madrid, Sir John Russell, en 1973 sugería al *Foreign Office*: “No podemos seguir defendiendo esta anomalía histórica y geográfica; los anacronismos coloniales han desaparecido en la mayor parte del mundo. Gibraltar es el único que queda en Europa”. Por solicitud británica, en 1974 se reanudan las conversaciones exploratorias con España. Se avizoraba el fin de la dictadura franquista. Cabe acotar que ese *momentum diplomático* de predisposición negociadora por Gibraltar, coincide en el tiempo con la propuesta de cosoberanía por Malvinas que presentara el embajador inglés James Hutton al gobierno del presidente J. D. Perón en junio de 1974.

La Diplomacia de la Democracia Española

Adolfo Suárez asume el gobierno de la transición democrática en 1976. Desde las capitales europeas se emitían señales alentadoras a los cambios que se producían en España. Los vientos democráticos hacían prever una pronta asociación de España a las Comunidades Europeas y su previsible ingreso a la OTAN. La finalización del régimen dictatorial franquista, desdibujaba uno de los argumentos británicos para justificar su negativa a ceder la soberanía sobre Gibraltar. El PSOE andaluz reclamaba entablar conversaciones por Gibraltar. En 1977 se produjeron manifestaciones en ambos lados de La Verja demandando su pronta apertura. El gobierno de Suárez estima aprovechar la favorable imagen internacional del impulso democratizador español, y propone a Londres “acordar un plan de deshielo por Gibraltar”. En *Downing Street* se reúnen Suárez y el primer ministro Callaghan, en el marco de las tratativas para el ingreso de España a la CEE (19 de octubre de 1977). Por separado, se reunían los cancilleres Marcelino Oreja y David Owen.

En la parte de la reunión concerniente a Gibraltar, Suárez le propuso a Callaghan arribar al siguiente acuerdo:

- a) Otorgar una amplia autonomía para Gibraltar.
- b) Disposición española para estudiar cualquier fórmula que permitiese la continuidad de la base británica de Gibraltar, sin presiones de tiempo.
- c) Apertura del diálogo hacia los gibraltareños, por parte española.
- d) Apertura de las comunicaciones con Gibraltar, por parte española.
- e) Reconocimiento de la soberanía española sobre Gibraltar, por parte británica.

“La respuesta es no”, contestó abruptamente Callaghan, según señala el intérprete de la reunión en sus memorias.³² La posición del gobierno de Suárez era favorable a la reapertura de la frontera, pero a cambio de reiniciar conversaciones por la

32. Diario *El País*, 13 de enero de 1982. Nota de Alberto Aza (intérprete de esa reunión), titulada: “Entrevista Suárez-Callaghan: Orden del Día, Gibraltar”.

soberanía. En tanto, Callaghan estimaba que los españoles –deseosos de promover su incipiente democracia– accederían a la reapertura sin pedir negociaciones.³³ La diplomacia española opta por avanzar en forma gradual, a fin de que la cuestión Gibraltar no fuera utilizada por el Reino Unido para obstaculizar su reinserción europea. Luego de una *impasse*, los cancilleres Marcelino Oreja y Lord Carrington alcanzarían a plasmar la Declaración de Lisboa (10 abril de 1980). Esta sería un punto de partida, por el cual ambos gobiernos acuerdan “iniciar negociaciones a fin de solucionar todas sus diferencias sobre la cuestión de Gibraltar, en espíritu de amistad y de conformidad a las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas”. También contemplaban el restablecimiento de comunicaciones en la región y entablar una futura cooperación. Además, al año siguiente se produciría un gran revuelo en el parlamento británico cuando Sir Antony Kershaw presenta su famoso informe sobre Gibraltar, favorable a los planteos españoles y proponiendo negociaciones sobre el futuro del Peñón.³⁴

Bajo el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, continúan las negociaciones avanzadas para el ingreso de España a la CEE y la OTAN. En la incorporación a la Europa Comunitaria, era normal que los socios solicitaran determinadas condiciones económicas. Sin embargo, el Reino Unido intentaba condicionar el ingreso español a cambio de concesiones en cuanto a Gibraltar. Un gesto simbólico de la corona británica parecía destinado a no aliviar las dificultades de los negociadores: el príncipe de Gales y Diana Spencer, visitan Gibraltar en su luna de miel. Pronto, la atención de Londres se desviaría a consecuencia del estallido de la guerra de Malvinas. Las negociaciones hispano-británicas previstas para abril de 1982, fueron aplazadas. No obstante, durante el conflicto del Atlántico Sur, España logra ingresar en la OTAN libre de las presiones y exigencias británicas. Pero en agosto de 1982, Thatcher dirige una carta al presidente de la CEE, Gaston Thorn, señalando: “si la frontera de Gibraltar permanece cerrada, el Reino Unido se reserva el derecho de suscitar la cuestión en los capítulos relevantes de las negociaciones para la adhesión (de España)”.³⁵ Desde el *Foreign Office* se hacía gala de una escasa predisposición para dialogar sobre la soberanía de Gibraltar.³⁶

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno de Felipe González –quién asume en diciembre de 1982– fue la de restablecer las comunicaciones y el tráfico con Gibraltar (interrumpidos desde 1969). La apertura de la reja era una decisión de envergadura, que obtuvo apoyo en la colonia y las localidades andaluzas próximas. España deseaba generar un clima favorable para renovar “el espíritu de Lisboa”, y reiniciar las negociaciones. Pero la victoria militar británica en Malvinas, había ocasionado que Londres reviviera un clima político de nostalgias imperiales. La

33. Diario *El País*, 22 de octubre de 1977. “Suárez, Callaghan y Gibraltar”.

34. Informe del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, “The Situation of Gibraltar and United Kingdom Relations with Spain, 1980-1981”. Londres, 22 de julio de 1981.

35. Carta de Margaret Thatcher a Gaston Thorn, del 5 de agosto de 1982.

36. Antonio Remiro Brotons, obra citada.

respuesta británica fue el envío a Gibraltar de una gran flota encabezada por el portaviones “Invencible” –en abril de 1983– para realizar maniobras en el Estrecho. El canciller Fernando Morán observaría: “Tras la guerra de Malvinas, el gobierno británico parece dispuesto a revitalizar el papel oceánico de la Marina Real. Es probable que las autoridades inglesas deseen demostrar que siguen siendo una potencia de primer orden, si bien es relativo, y satisfacer necesidades para su opinión pública”.³⁷ En efecto, las elecciones generales británicas se realizarían en dos meses, obteniendo Thatcher la más amplia victoria electoral desde 1945.³⁸

El gesto del gobierno de Felipe González de proceder a la apertura de la reja, no fue suficiente para que Londres depusiera su posición poco favorable al ingreso español a la Comunidad Europea. Desde el *Palacio Santa Cruz*, se deseaba sortear un eventual veto por parte británica, que si bien no podría mantenerse *ad infinitum*, en todo caso sí podría postergar las negociaciones de incorporación.³⁹

Superados algunos escollos, se reanudaron las reuniones con los británicos sobre temas técnicos del ingreso español a la CEE. En paralelo –sin presiones de la opinión pública– las partes retomaron conversaciones reservadas sobre algunas cuestiones de Gibraltar. Los cancilleres Fernando Morán y Geoffrey Howe firmarían la “Declaración de Bruselas” en noviembre de 1984.⁴⁰ Esta establecía un proceso negociador para promover la cooperación en el área y “tratar las cuestiones de soberanía”, instrumentando en la práctica las bases acordadas en Lisboa. Por primera vez, el Reino Unido aceptaba expresamente que existían temas pendientes por la soberanía de Gibraltar, se comprometía a celebrar reuniones anuales de cancilleres, e integrar grupos de trabajo específicos. Para España significaba un avance trascendente en el camino de la resolución. En los meses siguientes, se adoptaron normas para el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías, además de facilidades de residencia y derechos para los españoles en Gibraltar y los gibraltareños en España.

Pocas semanas después de la Declaración de Bruselas, Margaret Thatcher y Zhao Ziyang acordaban en Pekín un mecanismo para el traspaso de la isla de Hong Kong y sus territorios adjuntos.⁴¹ Bajo la aplicación del principio “un país, dos sistemas”, la colonia sería reintegrada a la República Popular China en 1997. Este hecho, despertó un panorama esperanzador en la opinión pública española. No obstante, Felipe González y el canciller Morán señalaron ante el Congreso que la Declaración de Bruselas debía ser tomada “con discreción y sin alharacas”.⁴² En paralelo, se estimaba de importancia el acercamiento entre autoridades gibraltareñas, con las

37. Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores. Informe sobre Gibraltar por parte del canciller Fernando Morán. Madrid, 1 de marzo, 1984.

38. En las elecciones del 9 de junio de 1983, el partido conservador obtuvo el 42,3 % de los sufragios.

39. Existía el antecedente de Charles de Gaulle, quién desde la presidencia de Francia, vetó por dos veces el ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea. Ver Fernando Olivé, “Gibraltar y la Política Exterior de España”. Estudios sobre Gibraltar, INCIPE, Madrid, 1997.

40. Bruselas, 27 de noviembre de 1984.

41. Acuerdo firmado en Pekín, 19 de diciembre de 1984. China también utilizaría la fórmula de “un país, dos sistemas”, en sus negociaciones con Portugal por Macao.

42. Comparecencia del Ministro Morán ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 21 de diciembre de 1984.

de Andalucía y los municipios españoles del Campo de Gibraltar.⁴³ El gobierno del PSOE deseaba instaurar una nueva cultura en cuanto al trato hacia los pobladores.⁴⁴

En ese contexto, el canciller Fernando Morán —entre febrero y marzo de 1985— presenta a los ingleses una propuesta de cosoberanía por Gibraltar, a realizarse en dos etapas:

- a) Una primera etapa de soberanía compartida anglo-española, con una fórmula de “dos banderas” (condominio); o un sistema de arriendo durante ese plazo.
- b) Una segunda etapa de soberanía española, con las garantías de contemplar determinados intereses británicos y gibraltareños.
- c) España garantizaba la continuidad de la base británica, por un plazo de tiempo a establecer, a través de un uso conjunto o individual.
- d) Las partes, entre otros compromisos, se proponían garantizar la preservación de la constitución local; conservar la ciudadanía británica para quienes la posean; mantener los derechos políticos y laborales ya adquiridos; además de respetar el autogobierno, la autonomía y el mantenimiento de las instituciones locales.

Geoffrey Howe dilataría en el tiempo otorgar una respuesta. Años más tarde, Morán diría que en su gestión se propuso llevar dos líneas de acción sobre Gibraltar: la primera diplomática, con una posición de reivindicación, sobre la base de un consenso nacional. La segunda, orientada a aceptar la situación cultural y social de su población.

La Diplomacia de la España Comunitaria

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea se produce el 12 de junio de 1985. Al día siguiente, un canje de notas entre España y el Reino Unido aclara que esa adhesión no implica ninguna modificación en sus respectivas posiciones con respecto a Gibraltar. En paralelo, para la cancillería española se abría una vorágine de actividad, a raíz de las responsabilidades políticas y diplomáticas que surgían en torno a sus nuevos socios europeos en la CEE y la OTAN. Los trabajos entre el gobierno español y el británico, se extenderían a un amplio abanico de nuevas temáticas y reuniones frecuentes.

En el otoño europeo de 1988, se producirían las primeras visitas oficiales a España de un primer ministro y un monarca británico.⁴⁵ Margaret Thatcher flanqueó las esculturas de los dos leones que se encuentran en las escalinatas del *Palacio de las*

43. En rigor, el Peñón es parte de la Provincia de Cádiz, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

44. Fernando Morán, “Gibraltar, 10 años después”. Diario *El País*, 28 de noviembre de 1994.

45. El viaje de Isabel II era una devolución de la visita oficial de los reyes de España a Londres, en 1986.

Cortes en Madrid, para mantener una reunión cerrada con los líderes de las bancadas parlamentarias españolas. En la extendida reunión abordaron variados temas, sin eludir Gibraltar. En el recinto del Congreso de los Diputados, Thatcher les diría: “Ustedes podrían haber esperado que (Gibraltar) se convirtiese en un territorio independiente, como ha ocurrido con muchos casos, pero no es posible porque estamos vinculados por el Tratado de Utrecht. Gibraltar nunca podrá ser independiente. Dentro de su territorio podrá tener un gobierno propio, pero no independencia”.⁴⁶ Los comentarios de la primera ministra eran significativos, dado que en el pasado la diplomacia inglesa había intentado estimular la autodeterminación de la colonia.⁴⁷

Felipe González y Thatcher se habían reunido en el *Palacio de la Moncloa* el día anterior. El jefe de gobierno español destacaría la necesidad de aproximar puntos de vista, y encontrar una resolución en un plazo razonable.⁴⁸ Thatcher mencionaría que dada la importancia de los intereses que ahora unían a los dos países, “no podemos permitir que nuestras relaciones sean determinadas por un área de disputa, por muy profunda que sea”. La ministra británica agregaría que “no sería realista esperar una pronta resolución de las diferencias”. Pero los encuentros cada vez más periódicos entre españoles y británicos, despertaban suspicacias entre las autoridades gibraltareñas, las cuales temían ser marginadas de alguna decisión en ciernes sobre el futuro de la colonia. El acuerdo para la utilización conjunta del aeropuerto de Gibraltar –elaborado con paciencia por ambas cancillerías– adoptaba un esquema basado en la administración compartida del aeropuerto de Basilea, entre Suiza y Alemania Federal. Desde la colonia fue rechazado por el ministro Joe Bossano.

La cena de gala ofrecida en el *Palacio Real* a Isabel II, abriría paso a la intervención de ambos monarcas en el diferendo. Juan Carlos I destacó la reivindicación española, y elogió las negociaciones que “han de conducir en algún momento a un fin concreto: la superación amistosa de este contencioso, de acuerdo con la lógica de la historia”.⁴⁹ Isabel II aludió indirectamente a Gibraltar en su discurso, diciendo: “estamos seguros de que nuestra creciente comprensión mutua, nos permitirá tratar el único problema que queda entre nosotros”.⁵⁰ Desde la cancillería española, se dejaba trascender que existía “una actitud de paciencia, realismo, y esperanza en que el momento político sirva para descongelar y avanzar en el tema de Gibraltar”.

Una creciente convergencia de intereses económicos y políticos entre España y Gran Bretaña, facilitaba el diálogo y la distensión. En contraste, las demoras se acentuaban en las negociaciones por Gibraltar. El ex canciller Morán surge con una postura crítica frente a la actitud británica: “Tras el avance claro de las entrevistas y negociaciones en 1984 y 1985, el gobierno británico produce la impresión de que

46. Diario *El País*, 26 de septiembre de 1988.

47. Thatcher alude al Art.X del Tratado de 1773, que señala que el Reino Unido no podrá enajenarse de la colonia, sin otorgar antes prioridad a España. Descarta de ese modo, la posibilidad de autodeterminación.

48. Diario *El País*, 23 de septiembre de 1988.

49. Diario *El País*, 18 de octubre de 1988.

50. Diario *ABC*, 18 de octubre de 1988.

no tiene prisa ni voluntad de abordar el tema esencial de la soberanía. Actúa como si tratase de ganar tiempo y de consolidar el *statu quo* en una situación en que tanto el Reino Unido como España son miembros de la CEE y aliados en la OTAN”.⁵¹ Felipe González viaja a Londres, en mayo de 1991, donde esboza ante John Major, sin mayores resultados, la posibilidad de retomar la propuesta de cosoberanía.

Propuesta del Canciller Abel Matutes

El Partido Popular gana las elecciones en marzo de 1996. Durante la gestión de José María Aznar se producirían dos nuevas propuestas de soberanía compartida: una por parte española, y la segunda sería una iniciativa británica. En un marco de progresivos entendimientos entre Madrid y Londres, se inicia una serie de encuentros entre los cancilleres Abel Matutes y Robin Cook. Por su lado, el gobierno laborista de Tony Blair apreciaba la posibilidad de arribar a un entendimiento por Gibraltar.

Durante una reunión en *Carlton Gardens* (residencia oficial del canciller británico), Abel Matutes sugiere a Cook –en diciembre de 1997– otorgar a Gibraltar un estatuto de autonomía al estilo del País Vasco o de Cataluña, luego de un período de soberanía compartida.⁵² Deciden constituir grupos de trabajo en propuestas concretas de cooperación. Acuerdan también la admisión de España en la nueva estructura de mandos de la OTAN, “encapsulando” las diferencias por Gibraltar para que estas no interfieran en los mecanismos de la alianza defensiva.

Los puntos esenciales de la “propuesta de Matutes”, ideados para tratar de vencer las reticencias de los gibraltareños, fueron los siguientes:

- a) Concesión a Gibraltar de un estatuto de autonomía política y administrativa, similar al que gozan las Comunidades Autónomas españolas.
- b) Organización por parte de Gibraltar de sus instituciones de autogobierno, incluido el régimen especial de la judicatura y poder legislativo.
- c) Extensión a Gibraltar de los plenos derechos y libertades democráticas, enunciados en la constitución española.
- d) Preservación del sistema económico, financiero y fiscal, vigente en Gibraltar.
- e) Período de transición de soberanía conjunta, ejercida por España y el Reino Unido (se preveía una larga etapa, que podía variar entre 50 a 100 años como máximo). Ambas banderas y administración conjunta. A su finalización, se completaría el traspaso del territorio a manos españolas.
- f) España y el Reino Unido administrarían conjuntamente las políticas de defensa y relaciones exteriores de Gibraltar. Ambos países se comprometían a obtener un programa de ayudas especiales de la Unión Europea destinado a desarrollos de infraestructuras para Gibraltar.

51. Fernando Morán, “Las relaciones hispano-británicas”. Revista de Occidente, N° 89, octubre de 1988.

52. Diario ABC, 15 de diciembre de 1997.

- g) España muestra disposición para adoptar otras propuestas encaminadas a ofrecer garantías a los gibraltareños.
- h) Protección de la lengua inglesa y las características culturales de Gibraltar, en un contexto ya español.
- i) Libertad para los gibraltareños de elegir su nacionalidad, pudiendo mantener la británica, adquirir la española, o tener ambas.

Al trascender algunos aspectos de la propuesta española y las conversaciones en curso, el gobierno de Tony Blair sufrió severas críticas del conservadurismo británico por su actitud frente a Gibraltar. Ante esto, la cancillería inglesa recordó su compromiso de no concluir acuerdo alguno sobre la soberanía de la colonia, sin el consentimiento de sus pobladores (establecido en la constitución otorgada en 1967). El importante *lobby* parlamentario desplegado por Gibraltar en *Westminster Hall*, –que incluía a centenares de parlamentarios conservadores y laboristas– también entraría en acción. Detrás de sus acciones, se encontraban fuertes intereses tendientes a impedir un acuerdo.

El gobierno español –decepcionado por los resultados– adoptó acciones diplomáticas más agresivas hacia la colonia, arrojando luz sobre la amplia red de ilícitos que se ejercen en el Peñón. Denuncia ante los organismos comunitarios, los reiterados incumplimientos de la colonia y el gobierno británico. Por su lado, Gibraltar intentaría forzar su presencia en las negociaciones bilaterales hispano-británicas, como una tercera parte en las mismas. Si bien no siempre lo lograría, esa postura difería del pasado, cuando en ocasiones algún representante del gobierno colonial acompañaba a la delegación británica. Desde la Declaración de Bruselas, entre 1984 hasta 1997, los cancilleres de ambas partes se habían reunido en forma anual. Ahora se produciría un nuevo intervalo en la cuestión Gibraltar. Aprovechando esa pasividad, el ejecutivo gibraltareño establecería una serie de acuerdos directos –al margen de las cancillerías– con algunos municipios andaluces en temas de pesca, turismo, deportes, comercio y educación.

Las Conversaciones del Nuevo Milenio: Jack Straw y Josep Piqué

El inicio del nuevo milenio, impregnaría de un nuevo dinamismo a las negociaciones. Durante 2001, los cancilleres Jack Straw y Josep Piqué se reunieron en Londres y Barcelona, reanudando las negociaciones por la soberanía de Gibraltar. Ambos desplegaron un ritmo vertiginoso de trabajo –de común acuerdo– deseando arribar cuanto antes a una propuesta de cosoberanía que prometiera finalizar con la disputa entre España y el Reino Unido. Esta vez la iniciativa provenía del gobierno laborista británico. Tony Blair, su canciller Jack Straw, y el ministro para Asuntos Europeos, Peter Hain, coincidían en que la permanencia en el tiempo del conflicto por Gibraltar, además de dañar las relaciones entre Gran Bretaña y España, bloqueaba otros objetivos británicos en la Unión Europea. Londres tenía en miras alcanzar una

alianza plena con España, a fin de contrarrestar la gravitación europea de la *troika* existente entre Berlín-Paris-Madrid.⁵³ Ninguna decisión de trascendencia era adoptada en Bruselas sin el consenso previo y silencioso de esas tres capitales, hecho que dejaba a Londres en una posición de aislamiento frente a sus aliados europeos. A eso se sumaba un cierto desdén personal que Tony Blair alimentaba hacia los políticos gibraltareños, a quienes consideraba vinculados a las actividades ilícitas de la colonia.⁵⁴

El plan de Jack Straw era concluir un acuerdo global sobre Gibraltar para el verano de 2002, logrando un futuro de mayor autogobierno para la colonia más los beneficios derivados de una convivencia normal con su región circunvecina. El principio rector era la construcción de un futuro seguro, estable y próspero para Gibraltar, dotándole un estatus moderno, acorde a que España y el Reino Unido eran miembros de la Unión Europea y la OTAN. El ministro de Asuntos Europeos, Peter Hain viajó en septiembre de 2001 al Peñón, para anticipar el tema al ministro principal Peter Caruana, y procurar su apoyo. Caruana tenía una posición más proclive al diálogo con España, que la demostrada por sus antecesores en el ejecutivo gibraltareño. Durante una cena privada, Caruana sugirió a Hain que “valdría la pena buscar una solución como Andorra”.

La propuesta de soberanía compartida que presentara el gobierno de Tony Blair a España, contenía los siguientes aspectos:

- a) Soberanía compartida hispano-británica en Gibraltar, incluyendo el territorio del istmo, como una solución definitiva, o al menos, temporalmente ilimitada.
- b) Máxima autonomía para Gibraltar, política y administrativa.
- c) Sin perjuicio de compartir España y Gran Bretaña la soberanía sobre el territorio gibraltareño; la base militar quedaría bajo control exclusivamente británico. De todos modos, el uso de la base estaría abierto para los miembros de la OTAN (España incluida).
- d) Los gibraltareños conservarían sus tradiciones, cultura y modo de vida, además de la nacionalidad británica. También tendrían la opción a la nacionalidad española.
- e) España y Gran Bretaña garantizarían la ejecución de un amplio programa de asistencia económica para Gibraltar, a través de la Unión Europea. Este programa sería instrumentado por España.

Tanto el gobierno británico como el español, deseaban incorporar formalmente al ejecutivo gibraltareño a las ruedas de negociaciones, dado que “Gibraltar tenía una voz importante que aportar”. En un mundo conmocionado por el atentado a las Torres Gemelas (11-S), continuaba la atención prioritaria que Madrid y

53. Peter Hain, “Outside In”. Ed. Biteback, Londres, 2012.

54. Peter Hain, obra citada.

Londres otorgaban a los esfuerzos por arribar a un acuerdo de soberanía. Pero las autoridades gibraltareñas –a pesar de ser invitadas a participar– optaron por no presentarse. Caruana –en forma personal– no se oponía a un acuerdo, pero temía las reacciones de su electorado y los políticos del Peñón. Ante el parlamento británico, Hain diría que el ministro gibraltareño “nos hizo creer que sería un socio activo y voluntarioso para encausar las negociaciones, y luego retrocedió”. En la colonia, un grupo de destacados empresarios apoyaba las tratativas entre Londres y Madrid. No obstante, la mayoría de la dirigencia política local comenzaba a levantar fuertes voces críticas, mientras movilizaba a los residentes en contra de un posible arreglo. Hain comentaría en la Cámara de los Comunes: “la mayoría de los gibraltareños, simplemente son incapaces de pensar en forma creativa acerca de un futuro de oportunidades, solo ven amenazas por todos lados, lo cual hace casi imposible la tarea de Caruana”.

Algunas “líneas rojas” empezaban a generarse en el entendimiento hispano-británico. Durante un almuerzo en *Carlton Gardens* –en mayo de 2002– Straw y Piqué reconocieron el surgimiento de “importantes dificultades por superar”. Londres ahora consideraba que sería necesario realizar consultas con los gibraltareños por un eventual acuerdo. Madrid apuntaba a que el acuerdo bilateral tuviera validez, y comprometiera a los sucesivos gobiernos británicos. El tiempo de duración del acuerdo no conformaba del todo al gobierno Aznar. Mientras, los cancilleres Straw y Piqué estimaban la posibilidad de una soberanía compartida permanente. La tercera línea roja, estaba compuesta por la posesión y uso de la base británica.⁵⁵

Una escalada de declaraciones a la prensa, arrojaría mayores problemas a las negociaciones en curso. En abril, Peter Hain anticipó al diario español *ABC* que “España y el Reino Unido compartirían de forma definitiva la soberanía sobre el Peñón, poniéndose fin a la disputa”, y agregó que los gibraltareños serían consultados en forma previa a cualquier decisión.⁵⁶ La reacción en España no se hizo esperar. José María Aznar, en declaraciones al británico *The Guardian*, diría que “Madrid no abandonar nunca su pretensión de recuperar la totalidad del territorio de Gibraltar”.⁵⁷ A los pocos días, el secretario de defensa británico, Geoffrey Hoon, manifiesta su oposición “a cualquier acuerdo con España, por el cual el Reino Unido tuviera que ceder el control de sus instalaciones militares en Gibraltar”. A pesar de ese contexto, el canciller Straw reafirmaría ante el parlamento británico la voluntad del gobierno de Tony Blair por arribar a un acuerdo con España.⁵⁸ Sin embargo –ante presiones internas y de los gibraltareños– existían cambios en la postura británica. En *Westminster Hall*, Straw admite que existen obstáculos para llegar a un acuerdo, y que las negociaciones bilaterales tendrían que recibir la aprobación *sine qua non* de los gibraltareños. Agrega que un objetivo del gobierno, es la permanencia de la base

55. Diario *El País*, 25 de julio de 2002.

56. Diario *ABC*, 26 de abril de 2002.

57. *The Guardian*, 30 de abril de 2002.

58. Cámara de los Comunes, 19 de junio de 2002.

como británica y no como hispano-británica. También dice que el Reino Unido no podía admitir una transferencia total de soberanía hacia España.

Pese a todo, los cancilleres Piqué y Straw anunciarán en Londres —a fines de junio— que las conversaciones sobre Gibraltar registraban considerables avances. La próxima reunión ministerial hispano-británica se agenda para el 12 julio en Madrid.⁵⁹ Pero en la cúpula del Partido Popular, existían diferentes visiones sobre esas negociaciones y otros temas de gobierno. Se precipita una amplia remodelación de gabinete, en la que renuncia el canciller Piqué. La nueva ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, decide suspender las negociaciones sobre Gibraltar, lo cual es celebrado por los políticos del Peñón. En simultáneo, un incidente militar entre España y Marruecos por la posesión del islote Perejil —en el Mediterráneo— ocasionaría un desvío de la atención del ejecutivo español y su opinión pública.⁶⁰

La cancillería británica responsabilizaría a Palacios de “dejar enfriar la posibilidad” de alcanzar el acuerdo. El canciller Straw se presentó ante la Cámara de los Comunes, el mismo día en que estaba prevista la reunión bilateral aplazada. En su exposición, diría: “no creo que el *statu quo* sea una opción realista para Gibraltar. Cuánto más se prolongue la disputa con España, más se aleja la posibilidad de un futuro de prosperidad para Gibraltar”. Jack Straw destacó que se estaba por alcanzar un amplio acuerdo con España por la soberanía de Gibraltar, y que se hubiera deseado concluirlo antes del verano. Pero mencionó que existían unas “líneas rojas”, que no era posible superar en el actual proceso, y que faltaban algunas diferencias por resolver. Straw señalaría en su comparecencia, que la soberanía compartida debía ser un acuerdo definitivo, y no un paso intermedio hacia una soberanía plena de España en Gibraltar. Aseguró que la base británica permanecería, y que los gibraltareños tendrían la última palabra. Por su lado, Peter Hain declarará en el parlamento que “es ridículo mantener una colonia, en épocas modernas, en la punta de España”.

En Gibraltar, continuaban las manifestaciones de protesta ante un eventual acuerdo entre Londres y Madrid. Durante un viaje al Peñón, Jack Straw sería tratado de “traidor” y “sinvergüenza” por una turba enardecida de 3.500 personas. El gobierno del ministro principal Peter Caruana, anunciaría el 25 de julio la convocatoria a un referéndum —a realizarse en noviembre— para que los gibraltareños se pronunciaran sobre el principio de soberanía compartida. Ana Palacios sostendría dos encuentros posteriores con Jack Straw, sin mayores logros. El referendun arrojó un masivo rechazo a la posibilidad de un acuerdo. La pregunta específica de la consulta decía: “¿Aprueba Ud. el principio de que Gran Bretaña y España deben compartir la soberanía sobre Gibraltar?”. La respuesta de los gibraltareños, significó el fracaso de las negociaciones hispano-británicas iniciadas en julio de 2001, con miras a alcanzar

59. El último encuentro entre Piqué y Straw fue en Londres, el 29 de junio de 2002. Deciden agendar para el 12 de julio, la 15ª reunión ministerial hispano-británica del Proceso de Bruselas.

60. La crisis se desarrolla entre el 11 al 20 de julio de 2002. Gendarmes marroquíes habían desembarcado en el desierto islote, reclamado por España y Marruecos. El gobierno español moviliza a la flota y sus tropas desembarcan en Perejil —expulsando a los marroquíes— en medio de un gran despliegue mediático.

una “solución global”.⁶¹ Peter Hain sería designado Ministro para Irlanda del Norte. Años más tarde, observaría: “la actitud de los gibraltareños, tenía una similitud con el estado de ánimo e intransigencia con que me encontraría en Irlanda del Norte”.

El Foro de Diálogo Tripartito

José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), triunfa en las elecciones de marzo de 2004, tan solo tres días después del atentado terrorista en la estación de Atocha. Su gobierno procura desbloquear la situación posterior al referéndum gibraltareño de 2002. En el marco complejo de la cuestión Gibraltar, el canciller Miguel Angel Moratinos propone impulsar un cauce a la resolución de problemas prácticos de convivencia, y estimular un cambio en la población gibraltareña que permitiera en el tiempo una mejor predisposición hacia España. El foro de diálogo dispondría de una agenda abierta sobre Gibraltar, y en el cual los gibraltareños tendrían voz propia. De ese modo, Moratinos creía que se otorgaría un mejor marco para las negociaciones de soberanía. Pero esto, implicaba un cambio de actitud por parte española. Moratinos propone a Jack Straw realizar “esfuerzos mutuos por crear una atmósfera constructiva, de confianza mutua y cooperación en beneficio de la prosperidad de Gibraltar, y la región en su conjunto”. Las cuestiones de soberanía quedaban encapsuladas en un nivel superior y bilateral de negociaciones. Esto implicaba un cambio de actitud por parte española. A diferencia de las anteriores políticas, esta vez se dejaba de lado la condición de que debían registrarse progresos en soberanía, para que se produjeran progresos en cooperación.⁶²

La propuesta de un “diálogo a tres bandas”, respondía también a una inquietud cara al PSOE, en cuanto a preservar los lazos tradicionales entre las poblaciones de Andalucía y Gibraltar. En 1985, el gobierno de Felipe González había estimulado el acercamiento entre la colonia y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Sin embargo, la idea del foro tripartito de diálogo recibió numerosas críticas en España. Desde el Partido Popular, la principal fuerza de oposición, se consideraba inaceptable la inclusión de los gibraltareños como interlocutores. En el Congreso español se desarrolló un reñido debate, en diciembre de 2004, en el cual –con la excepción del Partido Popular– los grupos parlamentarios españoles apoyaron la apertura de un “diálogo a tres bandas” sobre Gibraltar. En la votación, la propuesta obtuvo 184 votos a favor y 142 en disconformidad. Rafael Estrella, portavoz del PSOE, aclaró en las Cortes que: “para la soberanía, se mantiene el principio de dos banderas, tres voces”. Desde Gibraltar, el ministro Peter Caruana manifestaba satisfacción por la apertura de ese proceso de diálogo.

61. Sobre un censo de 20.675 personas con derecho a voto, participaron 18.176 pobladores. En contra de la propuesta de soberanía compartida se pronunció un 98,97 % y a favor un 1,03 %. Existieron 72 votos en blanco y 17 nulos. Ver C. Izquierdo, “El Referéndum Gibraltareño”, Real Instituto Elcano, 2002.

62. Alejandro del Valle Gálvez, “Gibraltar, de Foro Tripartito a Cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”. Real Instituto Elcano, marzo de 2012. Madrid.

Las negociaciones transcurrían en tres niveles diferentes pero paralelos de acción: un estadio superior, compuesto por las negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido por la soberanía; un segundo nivel, consistente en el Foro Tripartito; y un tercer nivel, entre el gobierno gibraltareño y la mancomunidad de los siete municipios españoles vecinos (Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jímena y Castellar). El proceso se perfeccionó con la Declaración de Córdoba, la cual estableció que las partes avanzaban en mecanismos de cooperación –en marzo de 2007– con miras a lograr resultados en cuestiones prácticas, en beneficio de ambas poblaciones. A la vez, dejaba sentado que las posiciones de soberanía no experimentaban cambios, y –lo más importante– que el gobierno de Gibraltar entiende y acepta que las referencias a la soberanía son bilaterales entre España y el Reino Unido. Peter Caruana fue duramente criticado por el ex primer ministro gibraltareño Joe Bossano, al dejar sentado por escrito que la soberanía de Gibraltar es una cuestión que compete exclusivamente a España y al Reino Unido.

La gran novedad del foro era la interlocución directa con Gibraltar. La Asamblea General de Naciones Unidas, precisaba a la vez en 2007, que las conversaciones del foro estaban separadas del proceso negociador de soberanía entre España y el Reino Unido.⁶³

Las conversaciones bilaterales en el primer nivel del foro, no lograrían avances sustantivos en el tema de soberanía. En su segundo nivel, el Foro de Diálogo Tripartito alcanzaría acuerdos prácticos de cooperación transfronteriza –a través de grupos de trabajo específicos– principalmente en las siguientes áreas:

- **Aeropuerto de Gibraltar:** Una nueva y gran terminal aérea fue construida –por los acuerdos del Foro Tripartito– sobre el territorio del istmo usurpado por los británicos a España. La utilización conjunta del aeropuerto apuntaba a satisfacer la demanda desde Gibraltar y las localidades españolas próximas. España accede a levantar las restricciones que excluían a Gibraltar de la normativa “cielo único europeo”. Iberia y GB Airways iniciaron en 2006, sus vuelos entre Madrid y Gibraltar. Pero la baja rentabilidad de la línea, ocasionó su suspensión. Air Andalus intentó reanudar la frecuencia aérea en 2009, pero por poco tiempo. Hoy se encuentra un espacio vacío en el lugar donde se debería haber construido la terminal española del aeropuerto. La falta de fondos, el fracaso de los vuelos entre Gibraltar y España, y problemas políticos sobre el control de acceso a los pasajeros, impidieron su culminación.
- **Telefonía:** A fin de mejorar los servicios de telefonía y comunicaciones entre España y Gibraltar, la empresa Telefónica dispuso otorgar mayores líneas de telefonía fija y móvil para la colonia, además de personal técnico. España reconoció el prefijo internacional de Gibraltar (00350), en lugar del

63. Diario *El Mundo*, 23 de octubre de 2007. Madrid.

correspondiente a la provincia de Cádiz (956-7). A su vez, desde Gibraltar para llamar a España, se decidió marcar el prefijo español (0034). Telefónica se comprometió a mantener tarifas de llamadas nacionales o provinciales, entre España y Gibraltar. Las partes acordaron un sistema de libre competencia para el mercado telefónico gibraltareño (hasta ese momento, un monopolio de Gibtelecom).

- **Pensiones:** En 1956, cerca de 12 mil españoles se trasladaban a diario a trabajar a Gibraltar. Esos trabajadores cotizaban sus derechos de pensión en el Fondo del Seguro Social de Gibraltar. Con el cierre de la verja en 1969, sus pensiones quedaron bloqueadas. Recién con el Foro de Diálogo –y ante petición española– el gobierno británico se comprometió a normalizar esa situación que padecían jubilados y pensionistas españoles, en su mayoría andaluces.
- **Instituto Cervantes:** La declaración ministerial del Foro de Diálogo, se congratulaba por la decisión gobierno español de abrir una sede del Instituto Cervantes en Gibraltar, con miras a difundir el conocimiento de la lengua y cultura española. Sería la primera institución oficial española en el Peñón, desde el cierre del consulado en 1954. La sede inauguró sus actividades en 2010.
- Utilización de puertos españoles para cruceros turísticos hacia o desde Gibraltar.
- Medidas tendientes a agilizar el tráfico de personas y vehículos en la frontera.

Entre los acuerdos logrados por España en ocasión del Foro de Diálogo Tripartito, reviste especial significado la apertura del Instituto Cervantes en Gibraltar. Durante la II Guerra Mundial, el sistema educativo gibraltareño sufrió un proceso de “britanización” a ultranza, y la prohibición de hablar en español en los colegios comenzó a ser una práctica habitual. Desde entonces, la lengua y cultura española ingresarían en una etapa de retroceso, agravada por los años de interrupción en las comunicaciones por el cierre de la verja en 1969. La inauguración de esa sede del Cervantes, otorga a la política exterior española un importante recurso de interacción con la población local. En su edificio no ondea la bandera española. Desde su página web, se anuncian las actividades del “The Gibraltar Zarzuela Club”, cursos de castellano para niños, adolescentes y adultos, y clases especiales para empresas. En el ciclo de cine 2012, figuraba el film argentino “El Secreto de sus Ojos”.

El desembarco del Cervantes despertó reacciones diversas entre la población de la colonia. Una gran mayoría, es consciente de las relaciones profundas que existen –desde antaño– entre la población gibraltareña y su vecindad española. Los matrimonios mixtos son frecuentes, y la convivencia transcurre sin mayores inconvenientes. En numerosas familias se habla inglés y español, al igual que en el comercio y en los

negocios. Una suerte de “spanglish” es habitual en la conversación cotidiana. Las voces más críticas surgieron desde la asociación de veteranos de guerra “*Rock Firm Group*”, que rechaza cualquier acercamiento con España. El ex ministro Joe Bossano, dijo que en caso de llegar nuevamente al poder, no aplicaría los entendimientos relativos al aeropuerto y al Instituto Cervantes. Peter Caruana afrontó los recelos de la oposición política gibraltareña —a causa de la instalación del Cervantes— y de quienes temen que España incremente su influencia en las nuevas generaciones.

Miguel Ángel Moratinos sería el primer canciller español en realizar una visita oficial a Gibraltar, a fin de participar en la III Reunión del Foro Tripartito, junto a su par británico David Miliband y el ministro Caruana.⁶⁴ En España, el viaje despertó airadas protestas desde el Partido Popular, que además solicitó su suspensión. En el congreso español —durante julio de 2009— se suscitaron fuertes controversias entre las bancadas del PSOE y el PP. Por su parte, los gibraltareños recibieron al canciller español con un exceso de banderas y banderines británicos, como forma de manifestar su disconformidad. El esquema del Foro Tripartito empezaba a mostrar señales de desgaste. Las demandas gibraltareñas exigiendo derecho de veto sobre el resultado final de las negociaciones, no resultaron del agrado de Madrid ni de Londres. Peter Caruana declaró extintas las negociaciones de soberanía del Proceso de Bruselas. El foro se paralizó a fines de 2010, con el surgimiento de crecientes incidentes —entre patrulleras españolas y gibraltareñas— por la delimitación de las aguas en la bahía de Algeciras. El poder ejecutivo colonial reclamó la existencia de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters*, a la par que el Reino Unido unilateralmente delimitaba las aguas del Peñón (ampliándolas a 1,5 millas en la zona de poniente, y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y en la zona sur). El Partido Popular —en la oposición— consideraba inaceptables los acuerdos alcanzados en el Foro de Diálogo Tripartito.

Aparte, la rueda de negociaciones del tercer nivel, desarrollado entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, tendría una vida de sobresaltos y experimentaría distintas etapas. En la actualidad, el gobierno de Mariano Rajoy subrayó en Naciones Unidas que las partes de la negociación por la soberanía, deben ser Madrid y Londres. O sea, que el Reino Unido no puede otorgar a un tercero —las autoridades coloniales— el derecho a vetar ese proceso negociador.

Visiones desde Gibraltar

Entre los políticos gibraltareños surgen posturas e intereses sobre el futuro de la colonia, que experimentan variaciones en el tiempo, y no siempre coinciden con las negociaciones ejercidas desde Londres. Si bien prevalece un deseo cíclico de adquirir mayor autonomía, finalizar la descolonización —ignorando las Resoluciones de Naciones Unidas— y permanecer asociados al Reino Unido.

64. El canciller Moratinos visitó Gibraltar el 21 de julio de 2009.

Fabián Picardo –actual ministro principal gibraltareño– menciona que “Gibraltar desearía que las Naciones Unidas quiten al Peñón del listado de colonias, aunque para esto el Reino Unido tenga que modificar su constitución”.⁶⁵ Abogó por dar continuidad a los vínculos con el Reino Unido, pero más en una relación de asociados, que en una de índole colonial. La independencia es un tema que no se plantea en Gibraltar. La constitución de 2006, otorga un grado amplio de autonomía a la colonia. Sin embargo, la resolución que cada año aprueba la Asamblea General de NU, invariablemente insta a los gobiernos español y británico a llegar a una solución definitiva, a la luz de las resoluciones del organismo. Ante esa realidad, Picardo en su discurso ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, argumentó que: “la soberanía de Gibraltar es un tema bilateral que compete únicamente al pueblo gibraltareño y a la corona británica”.⁶⁶

Durante el inicio del proceso descolonizador en Naciones Unidas, el ministro principal Joshua Hassan (probritánico), alentó la posibilidad de avanzar hacia un proceso de autodeterminación. Pero la diplomacia inglesa, en cierta forma se ha sentido limitada por el tratado de Utrecht. Los últimos gobiernos de Gibraltar adoptaron políticas expansivas –con alguna complicidad británica– en la cual reivindican espacios marítimos, procuran imponer su presencia en las negociaciones hispano-británicas, organizan misiones al exterior, y aspiran a lograr reconocimientos como miembros en organismos deportivos internacionales.⁶⁷

En las últimas décadas surgieron propuestas desde la colonia, tendientes a lograr una autonomía al estilo de la Isla de Man, o tomando el modelo de gobierno imperante en el Principado de Andorra. En el primer caso, se proponía una forma de autogobierno y modernización constitucional, con un estatuto similar al vigente en las islas británicas del Canal de la Mancha. El caso de la Isla de Man posee sus peculiaridades: no es parte de la Unión Europea, y la ley británica no la considera parte del Reino Unido. La isla es una dependencia de la corona británica con autogobierno y parlamento local. La defensa y las relaciones exteriores se encuentran a cargo del Reino Unido. Sus pobladores poseen nacionalidad británica, y sus pasaportes destacan: *British Islands - Isle of Man*.

En cuanto a un modelo de cosoberanía al estilo de Andorra, se trató de una idea del ex ministro gibraltareño, Peter Caruana. Enclavado en los Pirineos, Andorra es un principado parlamentario constitucional. Su defensa es responsabilidad compartida entre Francia y España, y su idioma es el catalán. Posee dos jefes de estado que son copríncipes: uno español y el otro francés (el obispo de Urgel y el presidente de Francia), además de un jefe de gobierno propio. El Principado integra la Unión

65. Diario *El Mundo*, 13 de enero de 2012. Entrevista a Fabián Picardo.

66. Discurso del Ministro Principal de Gibraltar, ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas. Nueva York, 10 de octubre de 2012. Este es la vigésima intervención de una autoridad gibraltareña ante el IV Comité, siendo la primera con Joshua Hassan en 1968.

67. Gibraltar procura que su seleccionado de fútbol sea aceptado como miembro pleno de la UEFA (Union of European Football Associations) y de la FIFA. España se opone a ese reconocimiento.

Europea y posee representación en Naciones Unidas, donde es miembro de pleno derecho.

Una experiencia con independencia del poder colonial, fue la del Partido para la Autonomía de Gibraltar que impulsó la integración con España, manteniendo un alto nivel de autonomía. Joseph Triay y un grupo de relevantes empresarios y abogados gibraltareños –conocidos como *Los Palomos*– intentaron desde los años sesenta un acercamiento hispano-británico que resolviera el contencioso de la soberanía. Este sería el único partido gibraltareño que estimuló un nacionalismo local de carácter anticolonialista. Adoptando el modelo de las autonomías españolas, impulsaron una propuesta de soberanía compartida bajo tres banderas (Gibraltar, España y Reino Unido). Pero durante el “*Black Saturday*” de 1968, los hogares y propiedades de sus principales dirigentes sufrieron vandálicos ataques por parte de una turba integrada por un millar de personas, instigada por agitadores probritánicos. No obstante, en 1976 el Partido de la Autonomía obtuvo en las elecciones un resultado llamativo. Su posición dialoguista hacia España, logró 4.000 votos, sobre un total de 11.721 votantes, sin ningún apoyo oficial. Sin embargo, sus banderas languidecerían y hoy no poseen descendencia política. El mensaje amenazante de los desmanes del “*Black Saturday*”, permanece imborrable en la colonia hasta el día de hoy.⁶⁸

La actitud de los ministros gibraltareños hacia España, ha oscilado entre posiciones intransigentes y dialoguistas. Peter Caruana ganó las elecciones en 1996 con el eslogan “Diálogo con España”, mientras Joe Bossano –que en ese entonces era el ministro principal– impulsaba desde el poder la consigna de “Ninguna Esperanza a España”. Caruana fue el único ministro gibraltareño que sostendría formalmente que la soberanía de Gibraltar era un tema de exclusiva competencia bilateral entre el Reino Unido y España.⁶⁹ El manifestamente antiespañol ministro Bossano, electo en 1988, promovió un proceso de reconversión de la economía local a través de las actividades financieras *off-shore*, con miras a otorgar viabilidad a una autodeterminación.⁷⁰ Joshua Hassan detentó el cargo de ministro principal durante casi 20 años, en dos gobiernos alternados.⁷¹ Defensor acérrimo de un Gibraltar británico, Hassan intentaría gestiones –infructuosas– ante parlamentarios europeos pidiendo la autodeterminación para la colonia en 1980. Un fenómeno frecuente por parte de los gobernantes gibraltareños, es apelar a estridentes declaraciones mediáticas, con miras a entorpecer los acercamientos hispano-británicos. En la colonia surge un nacionalismo gibraltareño, probritánico, que se abre espacio entre la población. Los dirigentes gibraltareños se perciben como inmersos en una maratón contra el

68. El 6 de abril de 1968, conocido como “Black Saturday”, una turba enfurecida se dedicó a incendiar los hogares y propiedades de los gibraltareños que sostenían posturas consideradas “prohispanas”.

69. Peter Caruana fue ministro principal entre 1996 a 2011. De origen socialdemócrata, sus inicios en la política local transcurrieron en el Partido para la Autonomía que propiciaba un acercamiento a España. Está casado con la hija de Joseph Triay, quién fuera el líder del partido “prohispano”.

70. Joe Bossano, líder del partido socialista laborista, gobernó desde 1988 hasta 1996.

71. Joshua Hassan militó en el probritánico partido socialista laborista. Fue ministro entre 1964 a 1969, y luego entre 1972 a 1987. Con anterioridad, fue alcalde de Gibraltar.

tiempo, en la cual intentan lograr la mayor autonomía, antes que Londres –ese es su temor– resuelva traspasar la soberanía a Madrid.

La Economía del Peñón

A partir de 1980, el gobierno de Gibraltar impulsó un proceso de reconversión de la economía local, con miras a modernizar y ampliar sus esferas de actividades. Las dificultades económicas experimentadas durante el tiempo en que permaneció cerrada la frontera con el territorio español, aceleraron esas reformas. Gibraltar empezó a ser promocionado como centro de finanzas internacionales y destino turístico. En el pasado, la economía local giraba alrededor del empleo y gastos que generaban las bases y guarniciones del ministerio de defensa británico. El reducido mercado gibraltareño también dependía de las buenas relaciones con sus vecinos españoles.

En la actualidad, las actividades económicas del Peñón se focalizan en el sector servicios. El gobierno local –a través de ventajas competitivas y legales– estimuló el asentamiento de actividades financieras *off shore*, *call centers* y juegos *online*, empresas de seguros y administración de carteras bursátiles. Esas actividades se ampliaron al suministro de combustible para embarcaciones particulares y comercio *duty free*. La promoción en el Reino Unido de celebrar bodas en Gibraltar, forma parte de la industria del turismo local. Un caso pionero fue la boda de John Lennon y Yoko Ono.

Nicholas Shaxson –analista del *Financial Times*– señala que Gibraltar integra la amplia constelación de satélites dependientes de la corona británica, que poseen economías dedicadas al lado oscuro de los negocios internacionales.⁷² El entramado legal de esos centros –señala Shaxson– ofrece ámbitos fértiles para el desarrollo de un submundo de redes que permiten operaciones de lavado de dinero y otras transacciones del crimen organizado.⁷³ Resulta llamativo que cerca de 80 mil empresas *off-shore* se concentren en la diminuta superficie de Gibraltar. Sus actividades se encuentran en la mira del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional, dependiente de la OCDE), organismo empeñado en erradicar los paraísos fiscales que existen en el mundo. A su vez, la Comisión Europea abrió investigaciones sobre el régimen fiscal de Gibraltar. Desde Bruselas, se instó al Reino Unido a abolir o reformar el régimen fiscal vigente en La Roca. Tenues reformas fueron anunciadas en el último tiempo, a medida que se incrementan las presiones de la UE. Pese a la firma de algunos acuerdos de información fiscal, la opacidad del sistema sigue actuando en la atracción de capitales y fondos de inversión.

72. Entre estos paraísos fiscales se encuentran Guernsey, Isla de Man, Jersey, Islas Caymán, Islas Vírgenes Británicas, Bermuda, Anguilla y Gibraltar, entre otros.

73. “Treasure Islands: Uncovering the Damage of off-shore Banking and Tax Havens”, por Nicholas Shaxson, 2011, Palgrave Macmillan. Editado en Londres y New York. Cabe agregar que Shaxson es analista económico en *The Economist*, *Financial Times* y *Reuters*. También es miembro asociado de *Chatam House* (Royal Institute of International Affairs). Su polémico libro agotó varias ediciones.

Los centros de juego y apuestas por internet (*Online gambling*) existentes en Gibraltar, generan dudas en cuanto a la transparencia de sus operaciones. La Comisión Europea dispuso en 2012 iniciar estudios sobre esta actividad. La tendencia internacional, apunta a limitar severamente las formas de pago y financiación de las apuestas por internet. En la plaza gibraltareña, también tienen sede empresas dedicadas al tráfico internacional de armas, algunas asociadas a las mafias rusas.⁷⁴ El narcotráfico y el contrabando tradicional, operan a través de diversas figuras societarias. Un dato significativo es que durante 2012, el Peñón recibió cerca de 12 millones de visitantes, de los cuales 3 millones declararon realizar actividades vinculadas al turismo. Los restantes 9 millones, manifestaron ser viajeros por “compras o negocios”.⁷⁵

La Sociedad Gibraltareña

A diferencia de las situaciones de Malta y Chipre—anteriores posesiones británicas en el Mediterráneo—entre la población gibraltareña no existe una demanda interna por poner fin a su situación colonial. Es difícil arraigar un sentimiento anticolonialista, en un medio que registra una cultura dominante de nostalgias imperiales. Los pobladores actuales no son descendientes de los originarios, los cuales fueron desplazados por los británicos durante el siglo XVIII. El planteo sobre la descolonización, recién surgirá para Gibraltar cuando la diplomacia española instala el tema en Naciones Unidas.

La persistencia de un imperialismo formal en lugares como Gibraltar, plantea algunos interrogantes sociales. Las situaciones de colonialismo suelen conllevar un cierto grado de mimetismo. Hasta hace poco tiempo no se hablaba de gibraltareños, dado que sus propios pobladores locales preferían autodenominarse británicos. El escritor Anthony Burgess señalaba con ironía, los contrastes de esa idiosincrasia gibraltareña: “La cuestión consiste en cuál es el límite para su britanidad. Ellos hablan un inglés, apenas suficiente para ejercer el comercio y entender las indicaciones locales. Pero desconocen la literatura inglesa, y nunca han producido un poeta o escritor. Su idioma primigenio es el español andaluz, pero tampoco en esa lengua afirmaron una identidad cultural. Sus canciones, danzas y cocina, son españolas. El té y el pescado con fritas, son para los extranjeros. Ellos ven televisión española, y cuando pueden, se van a una corrida de toros. Ellos proclaman su identidad, pero esta sólo es un reflejo de la historia militar británica que les inculcaron”.⁷⁶

Casi cincuenta años más tarde, Peter Hain—quién fuera asesor de Tony Blair—llegaría a conclusiones similares a las de Burgess. Para Hain “los gibraltareños poseen

74. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad S/2001/363 “Anexo Informe sobre Mecanismo de Vigilancia en las sanciones contra UNITA”. Ver libro “Merchant of Death” de Douglas Farah y Stephen Braun.

75. Datos oficiales de la autoridad de Turismo de Gibraltar.

76. Anthony Burgess (1917-1993). Escritor británico, autor entre otras obras de “La Naranja Mecánica”. También se destacó como guionista de teatro y cine, crítico literario, y compositor musical. Residió en Gibraltar en ocasión de su servicio militar durante la Segunda Guerra Mundial.

una actitud casi esquizofrénica acerca de su situación. Mientras buscan una mejor relación y nuevas oportunidades con España, se oponen con fiereza a la posibilidad de una cosoberanía. Ellos se mantienen rígidamente casados con su idea de britanidad, que es totalmente artificial”.⁷⁷

En el caso de Gibraltar, se registra una mitología repleta de percepciones británicas sobre un pasado imperial. Un reflejo es el dicho popular “*as solid as the Rock*”. Ese imaginario construye la idea de que Gibraltar es una “fortaleza natural”, mientras exalta la importancia estratégica del enclave (hoy desplazada por la participación española en la OTAN). La invención de algunos mitos poderosos, usados por el poder colonial para justificar su presencia y mandato entre la población local, tuvo origen en el contraste con la España de la guerra civil y la dictadura franquista. Una realidad española empobrecida y ausente de libertades, se comparaba con la estabilidad de la colonia. La imagen de un Peñón pujante –bajo la sombra de la libra esterlina– otorgaba a los gibraltareños un sentimiento de superioridad, en relación a sus vecinos españoles.

Pero el principal mito fue propagado en 2004, bajo el lema de “*Gibraltar, 300 años de Democracia*”. Ese relato ignora el *status* colonial de Gibraltar, y difunde una falsa percepción de un pueblo que decide sus propios destinos. La realidad es que recién a fines del siglo XX, la población local pudo involucrarse algo más en las decisiones de gobierno local. La participación en las elecciones parlamentarias europeas, no se produciría hasta 2004. Todos hechos muy recientes y alejados de los proclamados “300 años de democracia”. De hecho, Gibraltar sigue siendo un territorio dependiente de la corona británica. El vicealmirante Adrian Johns es el actual gobernador designado por Londres, y de facto es la cabeza del poder. El ministro principal de Gibraltar, en la práctica es una suerte de alcalde mayor, sometido al poder del gobernador. Cabe señalar que la constitución gibraltareña, aprobada en 2006, careció de un proceso constituyente normal, dado que en la realidad consistió en un texto redactado desde Londres, con participación del gobierno gibraltareño, y sancionado por una ordenanza real de la corona británica.

Grupos de intereses locales se oponen a cualquier posibilidad de tratado entre el Reino Unido y España. Bajo el lema “*Keep Gibraltar British*”, surgió una activa campaña que procuró movilizar a la opinión pública británica –durante 2002– en contra de la posibilidad de un acuerdo de soberanía. En Londres desplegaron fuertes acciones de *lobby*, mientras en Gibraltar impulsaron el referéndum de ese año. Otras agrupaciones, como “*Rock Firm Group*” son temerosas del surgimiento de corrientes prohispanas entre la juventud gibraltareña. Cuando surgió una corriente política a favor de una integración con España, los hogares de sus dirigentes fueron incendiados en 1968.

El ministerio de defensa británico es un actor relevante en el medio social gibraltareño, dada su presencia a lo largo del tiempo, además de ser el principal propietario

77. Peter Hain, en “*Outside In*”. Ed. Biteback Publishing, Londres. 2012. Ocupó el cargo de Ministro para Europa del Foreign Office, en el gabinete del gobierno laborista de Tony Blair.

inmobiliario en la colonia. Los británicos residentes en el Peñón se refieren a los pobladores locales como “*the gibos*”, término con dejo despectivo que recuerda al “*kel-pers*” de los malvinenses. Los “*spicks*” (*english-speaking*), es el modo en que se refieren a los gibraltareños que hablan inglés. Hasta la década del sesenta, regía en la colonia una discriminación con ciertas reminiscencias de *apartheid* sudafricano. Por ejemplo, los baños en los muelles se dividían en tres categorías: ingleses, locales, y extranjeros.⁷⁸ Los inmigrantes marroquíes reemplazaron a la mano de obra barata española, pero hasta hoy sus derechos son escasos.

El cierre de la Verja –durante 1969 a 1982– ocasionó graves trastornos para la economía gibraltareña. El impacto humano y social, se sintió en ambos lados de su frontera. Los gibraltareños y los españoles campogibraltareños afrontaron juntos la ruptura de relaciones familiares y de amistad que mantenían entre ellos. Desde un punto de vista sociológico, este hecho es el más frecuentemente utilizado por los gibraltareños como excusa a la hora de cualquier cambio que implique estrechar lazos con España. Los gibraltareños continúan refiriéndose a la época del cierre de la reja y de la dictadura franquista, como una etapa aún no superada y causante de muchos males de su sociedad. En términos electorales, es un recurso sumamente explotado por los políticos locales para desviar la atención ciudadana respecto a otros problemas reales de Gibraltar.

En la actualidad, los gibraltareños cada vez dependen más en sus hábitos cotidianos de los recursos que les ofrece España. La telefonía es brindada por empresas españolas. En sus negocios, trabajan con notarios y bancos españoles. El turismo de fin de semana, se dirige a Sierra Nevada y la Costa del Sol. Para prestaciones médicas, utilizan los centros de salud y hospitales españoles de La Línea, Algeciras, Cádiz, y Costa del Sol. En sus momentos de ocio, la juventud gibraltareña busca esparcimiento en la mayor variedad de entretenimientos que ofrecen las localidades andaluzas. Las compras semanales de los hogares gibraltareños, se realizan en supermercados del lado español. Los españoles de las comarcas vecinas, acuden a Gibraltar a realizar compras de bebidas alcohólicas y algunos productos típicos británicos. Los bares de la calle principal del Peñón, ofrecen jamón serrano, tapas y sangría como en cualquier local de Madrid. Pero el menú también incluye “*fish and chips*” y un “*full english breakfast*”.

Durante 2012, se incrementó la búsqueda laboral en la colonia por parte de los españoles de las localidades vecinas. Mientras la actual crisis casi no afecta a la colonia, en la vecina Andalucía se registra una de las más altas tasas de desempleo en Europa. Se estima que cerca de 13 mil españoles trabajan hoy en Gibraltar, de los cuales unos 4.300 poseen empleos fijos. A su vez, muchos gibraltareños residen en las localidades españolas aledañas, y se trasladan diariamente al Peñón. Otros poseen residencias o inversiones inmobiliarias en la costa española. La amplia mayoría de los jóvenes gibraltareños prefieren los programas de la televisión británica, a la

78. “The Last Rock in the Empire: Evacuation, Identity and Myth in Gibraltar”, Caroline Norrie. Publicado en “Oral History”, primavera de 2003. Ed. por Oral History Society. Londres.

posibilidad de sintonizar los canales españoles. Sin embargo, las radios españolas gozan de mucha mayor aceptación entre los gibraltareños, que su propia radio local. La sociedad es mixta, y abundan los casamientos entre gibraltareños y españoles, descendientes de ingleses, portugueses, malteses, italianos y marroquíes.

Entre la población del Peñón se celebraron un total de tres referéndums. El primero fue en 1967, a instancias de Londres. La segunda consulta popular fue promovida por las autoridades gibraltareñas –se realizó el 7 de noviembre de 2002– y estuvo orientada a entorpecer el clima de las negociaciones hispano británicas iniciado en 2001. El tercer referendun se realizó en 2006, y consistió en una consulta sobre el nuevo texto constitucional.

La carretera que une a Gibraltar con el territorio español es pequeña y atraviesa la pista de aviación. Un semáforo detiene a los automovilistas, para que dejen paso a los aviones que carretean para despegar o aterrizar. Las instalaciones a medio construir de la proyectada terminal aérea de uso conjunto, esperan mejores tiempos.

La Dimensión Estratégica en el Mediterráneo

En el Mediterráneo, una constelación de asentamientos y guarniciones británicas en Chipre, Malta, Corfú, Palestina, Egipto, las islas Jónicas, y Gibraltar, aseguraban a la *Royal Navy* desenvolverse en esas aguas como si fuera su “*mare nostrum*”. Esa hegemonía sería disputada por franceses, españoles, rusos, y alemanes. Pero el mundo y los tiempos cambian. La impronta británica en el Mediterráneo –decisiva hasta 1945– en pocos años se derrumbaría con la facilidad de un castillo de arena. Dos nuevas superpotencias emergían victoriosas, Estados Unidos y la Unión Soviética. En la estrategia global de estos nuevos polos de poder, el Mediterráneo sería un escenario secundario. En sus aguas, los buques de la *VI Flota* americana desplazarían rápidamente a los residuos de la *Royal Navy*. La crisis de Suez de 1956, significó un golpe agónico para la otrora potencia colonial británica⁷⁹. La humillante retirada de las tropas inglesas, ante la presión norteamericana y soviética, demostró que el mundo y el Mediterráneo en particular, ya no eran su escenario de acción.⁸⁰ En la actualidad, las aguas del Mediterráneo son patrulladas principalmente por buques norteamericanos, españoles, franceses e italianos.

Los gobiernos españoles de la democracia otorgaron una nueva mirada estratégica a su política exterior y económica, junto a su rol en la defensa de Europa.

79. En julio de 1956 el gobierno egipcio de Nasser, nacionaliza el Canal de Suez. El Reino Unido, Francia e Israel –aliadas– desatan operaciones militares en octubre, tendientes a desalojar a las fuerzas egipcias. Si bien ese despliegue fue exitoso en su etapa inicial, la fuerte presión ejercida por Estados Unidos y la Unión Soviética en Naciones Unidas, obligó a una rápida retirada de las fuerzas expedicionarias. El gobierno de Anthony Eden fue forzado a evacuar en pocos días a los 90 mil efectivos británicos desplegados en esa región. Este hecho, precipitaría la renuncia de Eden, en enero de 1957. Londres y París entendieron que los acontecimientos de Suez, significaban el inicio del fin de sus imperios coloniales.

80. Robert F. Holland, “Blue Water Empire: The British in the Mediterranean since 1800”. Ed. Allen Lane & Penguin Books. New York, 2012.

El ingreso a la OTAN (1982) y a la CEE (1985), se presentaba como una fórmula apropiada para resolver la cuestión de Gibraltar. Desde el Congreso, las dirigencias políticas coincidieron en identificar que las prioridades estratégicas para la defensa de España se encontraban en la zona del Estrecho de Gibraltar, Mediterráneo, y norte de África. La OTAN había dispuesto en 1950, que el flanco sur del Mediterráneo tendría mando en Gibraltar. Los españoles aspiraban a que determinadas áreas de responsabilidad del mando aliado, estuvieran ubicadas en su propio territorio. Los británicos recelaban de una presencia española en el organismo atlántico y amenazaron con vetar su ingreso. Pero la mayoría de sus miembros –en especial Estados Unidos– apoyaron el ingreso español en 1982 a la OTAN.

La principal base naval de la armada española fue desplazada ese mismo año desde El Ferrol (Atlántico) hacia la base aeronaval de Rota (Mediterráneo), hoy sede del grueso de la flota española. En tanto se incrementaba la presencia norteamericana en bases españolas, los ingleses temían que se desdibujara la importancia estratégica del Peñón para la OTAN. Ese temor no era infundado. En pocos años, la base aeronaval de Rota (hispano-norteamericana, desde 1984), sobre la bahía de Cádiz y próxima al estrecho de Gibraltar, desplazaría en términos estratégicos a la base británica. Años después, la OTAN desarticularía el mando naval que poseía en Gibraltar, trasladando su sede a Nápoles en 1992.

En 1997 el gobierno español logró una mayor participación en la OTAN. En el nuevo esquema de mandos de la alianza, España obtuvo el control de los accesos al Estrecho de Gibraltar y de los mandos subregionales que abarcaran todo el territorio nacional (península ibérica y archipiélagos); además de participar en los cuarteles generales aliados que involucren intereses hispanos.⁸¹ El creciente protagonismo español en la alianza atlántica, tendiente a asegurar la “estabilidad del Mediterráneo y garantizar los accesos al Estrecho para la navegación y su proyección a las costas del norte africano”, generó nuevos resquemores en el Reino Unido, debiendo intervenir la entonces secretaria de estado norteamericana, Madeleine Albright, para que Londres levantara sus objeciones. España obtenía otro mando regional de la alianza, esta vez para la Zona Atlántica comprendida entre el Mar Cantábrico, las costas atlánticas de la Península Ibérica, hasta las islas Canarias. Ahora, la dimensión de la defensa española estaba compuesta por el Eje “Balears-Estrecho de Gibraltar-Canarias”, con énfasis en la dimensión mediterránea.⁸² En un nuevo escalón, el mando de Operaciones Aéreas Combinadas de la OTAN para el Sur de Europa, fue obtenido por España en 2011, desplazando a Italia.⁸³

A raíz de la invasión de Irak a Kuwait, y los posteriores atentados terroristas a las Torres Gemelas, en la ciudad de Londres y en la estación de Atocha de Madrid; el Mediterráneo alcanzaría una gravitación diferente en términos de seguridad internacional. El estrecho y sus accesos se convertirían nuevamente en una zona sensible. El

81. Informe del Ministro de Defensa, Eduardo Serra, en la Comisión de Defensa del Senado, julio 1997.

82. Libro Blanco de la Defensa, Ed. por Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.

83. Con sede actual en la base de Torrejón (Madrid), este mando de operaciones aéreas abarca un área comprendida entre las islas Canarias hasta la frontera de Turquía con Irán.

Libro Blanco de la Defensa, vincula la seguridad española a la estabilidad general en el Mediterráneo, al control de sus pasos de comunicación, y de recursos energéticos esenciales como son los gasoductos que fluyen desde Argelia hacia España.

El Mediterráneo adquiriría un creciente rol estratégico económico para España. El gasoducto *Magreb-Europa* es vital para el abastecimiento energético de la península ibérica. Este emprendimiento desarrollado por Gas Natural Fenosa, atraviesa el Estrecho de Gibraltar a 400 metros de profundidad en una longitud de 47 km. bajo el mar. El nuevo gasoducto *MedGaz* une Argelia con España y continuará hacia Francia y Bélgica. La seguridad energética europea en el Mediterráneo, se sienta en dos pilares: España e Italia, que deben garantizar el suministro de energía a través de los tres gasoductos marinos tendidos desde el Magreb.⁸⁴ La política exterior española acompaña esos intereses impulsando el “Diálogo Mediterráneo”, que propicia un mejor acercamiento y cooperación entre las naciones del sur europeo con los países del norte africano.

Al incorporarse España a la OTAN en 1982, el Reino Unido consideraba poseer amplios intereses vitales en la zona del Estrecho de Gibraltar. Para las autoridades españolas, esa presencia colonial británica significaba una limitación al ejercicio de soberanía en sus zonas de interés estratégico. El modo de contrapesar esa influencia inglesa, fue adquirir un creciente y mayor protagonismo español en el Mediterráneo. A partir de entonces, España logró la supresión –por parte de la alianza– del mando británico desde Gibraltar, e incrementó en forma significativa su protagonismo en la cadena de mandos de esa organización. Fernando Morán –ex canciller de Felipe González– diría sobre esa estrategia por Gibraltar: “El Estrecho y el Mediterráneo van previsiblemente a jugar un papel relevante en el futuro inmediato”.⁸⁵

Algunas Consideraciones

Desde el inicio del gobierno democrático español de la I Legislatura (Adolfo Suárez, marzo de 1976), en un lapso de 34 años hasta hoy, se sucedieron 13 cancilleres en España y 12 cancilleres en el Reino Unido. En sus respectivas agendas, la Cuestión Gibraltar siempre ocupó un lugar relevante.

Mariano Rajoy asumió el gobierno español en diciembre de 2011. Comparte con el primer ministro conservador David Cameron, determinadas visiones económicas y políticas, pero en lo atinente a Gibraltar las desavenencias continúan. Fabián Picardo, actual ministro gibraltareño es un heredero político de Joe Bossano, representante del ala más probritánica entre los políticos del Peñón. Los incidentes entre

84. El gasoducto Magreb-Europa inaugurado en 1996, se origina en Argelia, sigue por Marruecos, cruza el estrecho bajo el mar para desembocar en Cádiz y luego ramificarse por España y Portugal. Tras la transformación del parque energético español, hoy abastece de gas natural a las redes industriales, residenciales, y de generación de electricidad. El nuevo gasoducto MedGaz se finalizó en 2011, y se proyecta su continuación a Francia y Bélgica. Por su parte, Italia construyó en 1984 el gasoducto ENI que transporta gas natural desde Argelia y Túnez hacia la península itálica.

85. Fernando Morán, “Gibraltar: 10 años después”. Diario *El País*, 28 de noviembre, 1994.

pescadores españoles y lanchas de la policía gibraltareña –en aguas de la bahía de Algeciras– siguen siendo frecuentes. David Cameron estimula una autodeterminación de los gibraltareños, aparentando desconocer las resoluciones de Naciones Unidas. Es probable que su mismo gobierno, no refleje similar entusiasmo por el referéndum sobre la autodeterminación de Escocia, que se realizará en 2014. El gobierno español procura retomar la senda de las negociaciones bilaterales con Londres, sobre la soberanía de Gibraltar. El mecanismo negociador acordado por el Proceso de Bruselas, no registra avances desde 2006. Ante la falta de interés demostrada por el gobierno conservador británico, Madrid estudia desandar las concesiones que fueran efectuadas a la colonia durante el Foro Tripartito. Entre ellas, excluir al Peñón en la gestión del espacio aéreo único europeo.

Dentro de España, existen críticas a los cambios de estrategias atribuibles a sus sucesivos gobiernos. Sin embargo, tener una política de estado no significa tener una política inamovible. La continuidad de una controversia a lo largo de 300 años, podría generar una tendencia al desánimo. Pero existen razones objetivas y prácticas que señalan avances en esta cuestión. Sin desmayar, la diplomacia española desarrolló políticas proactivas, aprovechando todos los foros internacionales para sus acciones, y utilizando todos los medios legales y políticos a disposición.

En un ejercicio de paciencia estratégica, la diplomacia española de las últimas décadas fue sumando un cúmulo de resultados sobre Gibraltar. Entre otros, las resoluciones anuales en la Asamblea General de Naciones Unidas y el Comité de Descolonización. Una permanente acción en todas las instancias de la Unión Europea. La aceptación británica formal de emprender negociaciones por la soberanía –ante las propuestas de la democracia española– reflejadas en las Declaraciones de Lisboa y Bruselas. Las seguridades ofrecidas por el Reino Unido, en cuanto a la vigencia de los derechos españoles establecidos en el Tratado de Utrecht (la independencia gibraltareña no es una opción, sin consentimiento español). La disminución de la importancia estratégica británica en la región del estrecho de Gibraltar y en el Mediterráneo, en el marco de la defensa europea. En paralelo, el mayor protagonismo político y económico de España en el Mediterráneo. La presión y reclamos por parte de la Unión Europea y la OCDE, hacia las actividades de lavado de dinero y otros ilícitos que se ejercen desde Gibraltar. El reconocimiento por parte del ministro gibraltareño Peter Caruana, en cuanto a que la disputa de soberanía sólo compete a Madrid y Londres. El restablecimiento de vínculos familiares y afectivos entre Gibraltar y Andalucía. La apertura de la sede del Instituto Cervantes en Gibraltar. Una creciente hispano-dependencia en la economía gibraltareña, en especial en telecomunicaciones. Los gobiernos españoles desarrollan –como en el juego del Go– una estrategia compleja que se despliega en diversos frentes, en continua construcción y evolución, donde la influencia decisiva en el tablero se alcanza en el tiempo acumulando pequeños y grandes logros.

Con algo de amnesia histórica, los ingleses todavía proclaman con estridencias su presencia en Gibraltar (y en Malvinas). En 2004, realizaron un simbólico festejo

por sus 300 años de ocupación en la colonia. El entonces canciller español Miguel Angel Moratinos, destacó: “es muy extraño que en la Unión Europea, en pleno siglo XXI, la ocupación militar de parte del territorio de un estado miembro, sea conmemorada por otro estado miembro”.⁸⁶ Ahora, en julio de 2013, se cumplirán 300 años del Tratado de Paz de Utrecht. Los acuerdos pactados en 1713 fueron el germen de una incipiente búsqueda de un sistema estable entre estados europeos y diálogo diplomático. Las conmemoraciones por la paz firmada en esa ciudad holandesa, serían también una buena ocasión para finalizar con el colonialismo residual.

86. Diario *El País*, 4 de agosto de 2004.

Anotaciones sobre Genocidios¹

Estanislao Ángel Zawels²

“El error de creer que el fin justifica los medios lleva a los seres humanos a situaciones donde, en su búsqueda de vida, de libertad, de justicia o de valores religiosos, terminan matando a todos los que creen ser un obstáculo, y ello en nombre de sus valores y de sus dioses”.

ISRAEL W. CHARNY

1. Introducción

El genocidio es sin duda, el fenómeno más extremo de violencia generado por el ser humano, más aún que la guerra, aunque también podamos decir que se trata de una forma extrema de esta. Dicho de otro modo, una manifestación del horror supremo, horror posible o real y latente. El Siglo XX ha sido el más violento de la historia, en particular su primera mitad, donde imperaron regímenes totalitarios en Europa y Asia, y ocurrieron los mayores genocidios.

Genocidio es un término relativamente nuevo, en el pasado se cometieron hechos similares que se denominaban de otra manera, masacres, exterminios, aniquilaciones, etc. En ese entonces, a pesar de lo terribles que objetivamente pudieran parecer, primaban otras reglas morales, éticas y jurídicas. La guerra, con todos sus excesos, era considerada lícita o justificada.

El actual Sistema de Seguridad Colectiva, el que surge de la Carta de la ONU en 1945 y de la Convención para la Prevención y Castigo del Crimen del Genocidio de 1948, no legaliza ni permite la guerra.³ No obstante, desde su entrada en vigor se han producido varios genocidios, incluso ya terminada la Guerra Fría y habiéndose consolidado el consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

¿Que ha hecho la comunidad internacional para enfrentar la recurrencia de los genocidios? ¿Lo ha logrado? ¿Cómo? Es lo que se intentará revelar, seguramente encontraremos una respuesta matizada, ¿cuán gris? Al lector de decirlo.

El presente ensayo tiene por objeto brindar algunos elementos para una mejor comprensión de este fenómeno extremo, primer paso para reconocer las condiciones

1. El presente artículo no representa necesariamente la opinión de la Cancillería Argentina.

2. El autor es Ministro Plenipotenciario de Primera Clase. Sirvió en la Misión Permanente de la República ante la ONU, Representante Alterno en el Consejo de Seguridad, en 1994 y 1995. Observador Electoral en Camboya, en 1993. Integro una misión de Cascos Blancos en Ruanda, en 1996. Prestó funciones en la Embajada ante el Reino Unido. Desde 2009, está a cargo de la Unidad de Negociaciones Económicas con la Unión Europea.

3. Salvo en legítima defensa (Art. 51 de la Carta de la ONU).

que lo anticipan y prevenirlo. Se describirán asimismo tres conflictos relativamente recientes y sus particulares variables, que pueden ayudar a poner el tema en el contexto actual.

La distinción entre genocidios y crímenes de lesa humanidad no siempre resulta sencilla, de acuerdo a las definiciones que se verán más adelante. El análisis que se propone será referido, principalmente, a los grandes genocidios del Siglo XX.

2. El término

Raphael Lemkin, jurista polaco, crea el nombre “genocidio” en 1944.⁴ Ya existía una fuerte sospecha de lo que estaba ocurriendo en Europa bajo la dominación nazi, aunque todavía no había una conciencia cierta de la dimensión de la tragedia. Tampoco se conocía, o se prefería ignorar, lo que ya había ocurrido en la Unión Soviética, primero en el período leninista y sobretodo en la década del 30, bajo el régimen de Stalin.

La palabra viene del griego *genos* (raza o tribu) y del latín *cide* (matar). El término surge y se registra en la “Convención para la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio, de 1948, que entrara en vigor en 1951.

Otros términos, el mas conocido, Holocausto, del griego *holos* (el todo), *kaustos* (quemado) fueron creados en relación a las víctimas de Hitler. Hay quienes lo refieren exclusivamente a las víctimas judías. Otros incluyen también a todas las víctimas de los nazis, como los gitanos. También se utiliza la palabra Shoah, del hebreo, que significa “destrucción total”.

3. Los números

Una manera de acercarse al tema de los genocidios es mirar lo ocurrido en el Siglo XX e intentar cuantificar sus víctimas. Estas cifras son debatible ya que ha sido imposible evaluar con exactitud las matanzas, pero al ser aproximadas permiten dar una idea de la dimensión del drama ocurrido.

R. J. Rummel,⁵ estima que perecieron 150 millones de personas en genocidios.⁶ Otros investigadores mantienen que no se sobrepasaron los 100 millones. De cualquier modo, se trata de dimensiones monstruosas difíciles de asir y que no permiten tomar cabal conciencia del horror ocurrido y del sufrimiento causado. No siendo posible realizar una sumatoria de los sufrimientos, una manera de imaginar o concebirlos es a escala individual y luego, intentar proyectarlo al infinito.

4. Lemkin, Raphael. *Las reglas del Eje sobre la Europa Ocupada*. Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

5. R. J. Rummell, profesor emérito de la Universidad de Hawai, se ha especializado en su carrera académica en el tema de la violencia colectiva y la guerra.

6. Charny, Israel W, (dirigido por). *Le livre noir de l'humanité: Encyclopedie mondiale des genocides*. Editions Privat, 2001.

De acuerdo a la mayoría de los historiadores que estudian la temática de los genocidios los mayores, cuantitativamente, se cometieron en los regímenes totalitarios de la primera mitad del Siglo XX, en la Unión Soviética, en China (durante los períodos del gobierno del Kuomintang y también a partir de la República Popular) y, el más conocido y documentado, en la Alemania nazi. No fueron los únicos, también los hubo en Armenia, Pakistán, Camboya, Ruanda, Sudán y República Democrática del Congo, entre otros.

4. El uso abusivo de la palabra genocidio

La palabra genocidio es usada en muchas ocasiones fuera de contexto o de una manera abusiva o con fines retóricos (político o cultural). Se habla de genocidio laboral para señalar el desempleo; de genocidio cultural (trans-culturalización); etc. En los años 90 ciertos círculos negros en los Estados Unidos hablaban de adopciones genocidas para calificar adopciones de chicos negros por parte de parejas blancas. Movimientos anti-aborto hablan del genocidio del aborto. También se habla de genocidio animal.

El término, también se usa con fines propagandísticos. No hace mucho, en 1998, cuando los aviones de la OTAN bombardeaban a los militares bosnios serbios en Kosovo, que habían cometido atrocidades, los rusos acusaban a Occidente de genocidio.

Todos estos casos y muchos otros, de cierto modo, tienden a banalizar el término y, de esa manera, confundir o engañar al público sobre el verdadero significado de la palabra genocidio, minimizando la dimensión de estos crímenes.

5. Las definiciones del genocidio

A. Contexto histórico

Las definiciones actualmente en vigor surgen de la Convención para la prevención y represión del crimen del Genocidio de 1948 y del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998.

En el caso de la Convención de 1948, el antecedente fue la Resolución 177 (II) de la Asamblea General de la ONU de 1947 que ordena a la Comisión de Derecho Internacional elaborar los principios de derecho internacional reconocidos en el Estatuto de Nuremberg y la preparación de un proyecto de códigos de crímenes contra la Paz y la seguridad de la humanidad de donde se desprenden tres categorías: delitos contra la Paz; delitos de Guerra y; delitos contra la Humanidad.⁷

7. Vernet, Paula M. y Nelio Mollar, Marcos. *El concepto de genocidio en el Derecho Internacional actual a la luz*

La Convención para la Prevención y Represión del Crimen del Genocidio, se negoció por mandato de la Asamblea General, Resolución 96 (I) y se aprobó por la Resolución 260 III (A) de la Asamblea General, el 9 de diciembre de 1948. Esta Convención, como cualquier instrumento multilateral fue fruto de múltiples concesiones propia de una negociación, donde, entre otros, participaba activamente un vencedor de la II Guerra Mundial y Miembro Permanente del Consejo de Seguridad, que hoy sabemos en ese momento representaba un Estado genocida.

El fin de la Guerra Fría le dio un nuevo impulso al desarrollo de esta rama del derecho internacional. La reactivación del Sistema de Seguridad Colectiva⁸ previsto en la Carta y la proliferación de conflictos desatados con posterioridad a la caída del muro de Berlín, sumado a la relativización del principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, llevó al Consejo de Seguridad a incorporar en su agenda las violaciones de derechos humanos. En 1993, se crea el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991. En 1994 se establece el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. En 2005, por pedido de Cambodia a la ONU, la Asamblea General crea una Cámara especial, híbrida (Justicia camboyana y ONU) para juzgar los crímenes del Gobierno entre 1975 y 1979. Es en este contexto que se inicia y transcurre, en el ámbito de la Sexta Comisión de la ONU, la negociación que culmina con la adopción, en 1998, del Estatuto de Roma por el cual se crea el Tribunal Penal Internacional.⁹

B. Definición de la Convención para la prevención y represión del crimen del Genocidio de 1948

Se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación *“perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:*

- a) matanza de miembros del grupo;*
- b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”.*

de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de Bosnia y Herzegovina c/Serbia y Montenegro. El Genocidio ante la Corte Internacional de Justicia, CARI, 2009.

8. Zawels, Estanislao Angel. *Hacia un Sistema de Seguridad Colectiva para el Siglo XXI*. ISEN. Buenos Aires, Editorial Nuevohacer, 2000.

9. La Argentina fue muy activa en la negociación de este instrumento internacional, a través de su delegada ante la Sexta Comisión de la ONU, la Dra. Silvia, Fernandez de Gurmendi. En 2010, esta distinguida diplomática argentina, fue elegida jueza del Tribunal Penal Internacional. El fiscal del TPI es el jurista argentino Luis Moreno Ocampo.

C. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998

Este Estatuto amplía la definición también a los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. Aquí nos limitaremos a transcribir la definición de los crímenes de lesa humanidad:

1) “se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) asesinato;*
- b) exterminio;*
- c) esclavitud;*
- d) deportación o traslado forzoso de población;*
- e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;*
- f) tortura;*
- g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable;*
- h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;*
- i) desaparición forzada de personas;*
- j) el crimen de apartheid;*
- k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.*

6. El estudio del genocidio

En la segunda mitad del Siglo XX, el estudio del genocidio se ha extendido en los medios académicos, particularmente de los Estados Unidos, pero también en la Unión Europea e Israel. Existen publicaciones especializadas y numerosos institutos universitarios dedicados al tema.¹⁰

10. Entre ellos, las publicaciones *Journal of Genocide Research* y *Holocaust and Genocide Studies*, de Oxford. También institutos en las universidades de Minnesota, Concordia y Yale.

Como una prioridad en la agenda regional latinoamericana,¹¹ muy recientemente, en la Argentina, se lanzó la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio con el fin de incorporar y desarrollar, a través de la capacitación y la cooperación regional, el concepto de educación en la prevención del genocidio y atrocidades masivas.

También la literatura, como no podía ser de otro modo, ha intentado reflejar el fenómeno genocida que atravesó el Siglo XX. Margarete Buber Neuman, a quién mencionaremos más adelante, realizó un retrato autobiográfico de los campos de concentración soviéticos y alemanes. Vassili Grossman, en su libro *Vida y Destino*,¹² desde el trasfondo de la batalla de Stalingrado, describe la vida en los regímenes totalitarios soviético y nazi. Alexander Solzenitzin, premio Nobel 1979 de literatura, en su obra *El Archipiélago del Gulag*,¹³ da cuenta de cientos de testimonios de la vida de los campos de concentración soviéticos. Jonathan Littell, Premio Goncourt 2006, describe en *Las benévolas*¹⁴ la Segunda Guerra Mundial desde los ojos de un oficial alemán de la SS.

7. Condiciones para un genocidio

Lo primero que uno se pregunta es ¿cómo se empieza? o ¿qué condiciones deben de existir para que ocurra un genocidio? Seguiremos para ello la metodología que subyace en la enciclopedia mundial de los genocidios, dirigida por Israel W. Charny.¹⁵

Para que un genocidio pueda desarrollarse deben darse ciertas condiciones que lo permitan:

- grupos minoritarios, considerados como extranjeros;
- una corriente de ideología racista;
- exaltación de las fuerzas armadas o militarismo;
- partidos políticos excluidos del sistema político;
- un estado debilitado por una derrota o luchas internas;
- poco riesgo por ejercer el abuso de poder y;
- un sistema político totalitario.

11. Los días 29 y 30 de marzo 2012, tuvo lugar el lanzamiento de la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio, evento organizado en conjunto por la Cancillería argentina, el Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (AIPR), la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de Brasil, con el respaldo del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio del Secretario General de las Naciones Unidas

12. Grossman, Vassili. *Vida y Destino*. Galaxia Gutemberg, 2007.

13. Solzenitzin, Alexander. *El archipiélago del Gulag*. Tusquet Editores, 2005.

14. Littell, Jonathan. *Les bienveillantes*. Editions Gallimard, 2006.

15. Op. cit.

8. El proceso necesario para un genocidio

Además de que existen condiciones propicias para que se cometa un genocidio, existe un proceso gradual que lleva a un régimen a cometerlo. Este proceso gradual puede caracterizarse de la siguiente manera:

- obediencia ciega a las órdenes, obediencia debida, sumisión monolítica a la autoridad o partido político único;
- desdoblamiento entre pensamiento y acción; el dualismo psicológico o maniqueo entre el bien y el mal; ángeles vs. demonios; amigos vs. enemigos y contra el enemigo todo está permitido y; psicosis colectiva o contagio mental;
- una progresiva deshumanización de las víctimas; se disocian las reglas morales que ya no se aplican a las víctimas, igual a lo que ocurre en guerra respecto del enemigo;
- condiciones socioeconómicas desfavorables y la aparición de chivos expiatorios —la existencia de prejuicios arraigados facilita este proceso— se puede advertir como a veces se recurre a la facilidad de responsabilizar de todos los problemas a un determinado sector de la sociedad o del exterior y;
- la pasividad interna e internacional.

9. Psicología del sacrificio

Entre las muchas interpretaciones psicológicas que se han hecho sobre qué es lo que impulsa al genocidio, se destaca la psicología del sacrificio¹⁶ y se explicaría de la siguiente manera:

Es otro el que muere, no soy yo. Tengo el poder de decidir sobre su muerte, y como tengo ese poder, que es también el de Dios, de esa manera confirmo que tengo los medios para asegurar mi supervivencia.

Por el sacrificio no solo uno se sustrae a la muerte que acecha, también se escapa de la angustia enterrada en uno. Proyecta la angustia de la muerte sobre el otro que acusa de querer matar lo que está vivo en uno. Este sentimiento de persecución se transforma y convierte en convicción; se ataca al otro para vencer esa angustia que suscita la idea de ausencia de vida. El hecho mismo de atacar al otro da el sentimiento de estar vivo precisamente por ese odio y deseo de matar que se dirige al otro.

16. Lifton, Robert Jay. *The Broken Connection: On Death and the Continuity of Life*. New York, Simon Shuster, 1979.

10. La negación

La última etapa de un genocidio es negar la existencia del mismo. Es conocido el caso de Turquía con el genocidio en Armenia, ha sido hasta hace poco una política de estado negarlo.

La URSS, con la complicidad de todos los partidos comunistas en el mundo, negó hasta su final, la existencia de los Goulags y otras atrocidades. Es notable la complicidad en silenciar estos crímenes, posiblemente, en algunos casos de buena fé, de un gran número de intelectuales occidentales, incluso en la actualidad. Los casos más célebres fueron los de Jean Paul Sartre y Simone de Beauvoir en el juicio entre el Partido Comunista Francés y Victor Kravchenko,¹⁷ en 1949, por su libro donde describía lo que ocurría en la URSS.

Otro caso emblemático fue el de Margarete Buber Neumann, que publicó también un libro *Prisionera de Hitler y de Stalin, 1938-1945*.¹⁸ Alemana de religión judía, se une al Partido Comunista en los años 20 y, en 1938, ya en la Unión Soviética de Stalin, es detenida y enviada al campo de concentración (Gulag) de Karaganda, en Kazajstán. Luego en 1940, durante el pacto Nazi-Soviético, es entregada a guardias SS para ser internada en el campo de concentración de mujeres Ravensbrück. Sobrevivió y contó su historia en su libro. Ya exilada en Suecia, en 1947, tuvo inicialmente dificultades en publicarlo por presión del Partido Comunista local.¹⁹

11. Autores del genocidio

El genocidio en general es fomentado, por lo tanto planificado y conducido por los dirigentes y por los que eligen seguirlos.

La evidencia ha mostrado que la mayoría de estos seguidores son ciudadanos comunes y hasta a veces las mismas víctimas. Annah Arendt, en su libro sobre el juicio Eichmann en Jerusalén,²⁰ ejemplificó este tema de los testimonios de lo ocurrido en los campos de concentración nazis.

12. La guerra y el genocidio

Es difícil disociar el genocidio de la guerra, podríamos decir que el genocidio es una versión extrema de la guerra. Dicho de otro modo, el genocidio es la manera

17. Kravchenko, Victor. *Yo escogí la libertad*. Ciudadela Libros.

18. Buber Neumann, Margarete. *Prisionera de Hitler y de Stalin, 1938-1947*. Seuil, Point, 2004.

19. Margarete Buber Neumann testificó a favor de Kravchenko en el juicio que éste finalmente le ganará al semanario comunista Les Lettres Françaises.

20. Arendt, Hannah. *Eichmann a Jerusalem*. Livre de Poche.

moderna en que el poder destructivo de la guerra ha sido dirigido hacia civiles.²¹ Gran parte de los genocidios se han dado en contextos de guerra civil o internacional:

- Unión Soviética: guerra civil y Segunda Guerra Mundial.
- Holocausto: Segunda Guerra Mundial.
- China: guerra civil entre maoístas y nacionalistas.
- Cambodia: guerra de Vietnam.
- Ruanda: guerra civil entre hutus y tutsis.
- Ex Yugoslavia: guerra entre serbios, bosnios y croatas.

Existe consenso en que los genocidios no se hubiesen producido sin el impresionante avance tecnológico de la industria armamentista en el Siglo XX y sin la característica de la economía industrial que permitió la producción en masa de armas y un sistema de conscripción que permitió reclutar trabajadores disciplinados y entrenados en el manejo de tecnología industrial.

13. Los aspectos morales

¿El fin justifica los medios? Una pregunta cuya respuesta requiere una postura moral y filosófica. La respuesta es negativa si se la analiza desde el plano individual o del derecho interno.

En el pasado, en particular en el ámbito internacional, la respuesta era claramente positiva. Es el estado de la naturaleza que describía Hobbes. Sin embargo, en el derecho internacional contemporáneo, ello ha cambiado. La tendencia que se observa de los tratados o convenciones internacionales en una gran variedad de temas, desde los medio ambientales, pasando por los comerciales hasta los relacionados con la Seguridad Colectiva, pareciera indicar un consenso, al menos teórico, en que el fin no justifica los medios.

Desde la Grecia antigua²² hasta en los nacionalismos extremos del Siglo XX, lo extranjero, lo distinto, ha representado al enemigo, que no se tolera.²³ La intolerancia lleva a la violencia.²⁴

La intolerancia y justificar los medios por el fin perseguido son sin duda dos ingredientes importantes para generar los genocidios.

21. Shaw, Martin. *War & Genocide*. Oxford: Polity Press, 2003, .

22. El complejo de Procusto, originado en mitología griega, habla de ese ladrón de caminos que, además de robar a sus víctimas, las acostaba en su cama (lecho de Procusto) y les acortaba las piernas o las estiraba, según sobrepasaran el lecho o les sobrara.

23. Duroselle, Jean Baptiste. *Tout Empire Perira*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1981.

24. Fetscher, Iring. *La tolerancia*. Barcelona, Editorial Gedisa, 1994.

14. Genocidios en el marco del sistema de seguridad colectiva de la ONU

Desde 1948, el Derecho Internacional condenaba y obligaba a actuar al Consejo de Seguridad de la ONU para prevenir el genocidio. No obstante ello, existieron por lo menos tres ocasiones en que se produjeron genocidios y una multitud en los que ocurrieron crímenes de lesa humanidad. Estos genocidios fueron el de Camboya, a partir de 1976, todavía en el período de la Guerra Fría; en Ruanda ya caído el muro de Berlín, en 1994; y Sudán, a partir de 2007. Repasemos brevemente el contexto donde ocurrieron y los hechos acaecidos:

a. Camboya

i. Contexto

País de Asia Sudoccidental, fronterizo con Tailandia, Laos, Vietnam. Lo habitan actualmente 13 millones de habitantes y tiene un PBI per cápita de 2.100 U\$.

El drama de Camboya no se puede entender sino se lo mira en el contexto de la Guerra de Indochina, para retomar la terminología francesa, que se inicia ya antes de la II Segunda Guerra Mundial, con la ocupación japonesa. Los últimos años del imperialismo francés en el área finalizan en la batalla de Dien Bien Phu, en 1954. A partir de allí o más bien unos años después, se inicia la presencia norteamericana en la Guerra de Vietnam, por quince años que termina con la victoria vietnamita.

El disparador para Camboya fue los masivos bombardeos norteamericanos que empiezan en 1970 expandiendo la guerra a Camboya y provocando más de 100.000 muertos. El fin de la guerra de Vietnam permite que el Khmer Rouge, facción comunista apoyada por China, tome el poder de manos del Gobierno pro-americano. Así comienza la última y más grave etapa del drama camboyano.

ii. El genocidio

Pol Pot, miembro del Partido Comunista Francés, vuelve a Camboya en 1953, luego de fracasar en sus exámenes de ingreso a la Universidad francesa. En 1975, el Khmer Rouge toma el poder por la fuerza y comienza la evacuación forzada de los dos millones de habitantes de Phnom Penh, incluyendo los pacientes de los hospitales, sin importar el estado de gravedad. Se calcula que en ese éxodo murió medio millón de personas.

En los cinco años siguientes sigue la evacuación de todos los habitantes de las ciudades hacia el campo donde son obligados a realizar trabajos forzados. Se producen sucesivas masacres de personas que habían recibido educación “burguesa” y extranjeros, en particular los camboyanos de origen vietnamita. De los 70.000 monjes budistas solo sobrevivieron 1.000.

En su locura Pol Pot quería atacar a Vietnam y tomar el Sur de ese país, pidió por radio la exterminación de todos los vietnamitas. Durante todo ese tiempo recibió un gran apoyo de China.

Durante esos años no se toleró ninguna libertad, civil, política o religiosa. Los camboyanos no podían circular de un pueblo a otro. No había libertad de albedrío. No había libertad de elegir su pareja. No había tribunales, ni jueces, ni derecho. No había médicos, ni ingenieros, ni maestros ni científicos. Solo se podía ser campesino. Todas las élites intelectuales fueron eliminadas. La gente era rehén de sus guardianes Khmer Rouge.

De esa manera Camboya se convirtió en un inmenso campo de concentración. El Khmer Rouge quería una Camboya autárquica, desconectada de todas las otras naciones y ambicionaba reconquistar las antiguas tierras khmer y estar “a salvo de la corrupción de la modernidad y de la influencia occidental”. En ese período se producen ataques fronterizos a Tailandia y Vietnam.

Se calcula que murieron 1,7 millones de habitantes, de los 7 millones que tenía la población camboyana. El ratio muertes/población es el más alto que se conozca. Lo que allí ocurrió no se parece a nada. Este drama acaba cuando, en 1979, Vietnam invade Camboya e instala un gobierno afín.

Desde el punto de vista de la Seguridad Colectiva, el genocidio en Cambodia fue un típico conflicto donde estaban enfrentadas las potencias y su accionar estaba inhibido. Fue uno de los momentos más álgidos de la guerra fría. El Consejo de Seguridad solo tuvo un papel marginal y bien diferente de lo que uno puede imaginarse, ya que, junto con la Asamblea General, aceptó como autoridad legítima a las autoridades estatales, las mismas que llevaban a cabo el genocidio.

b. Ruanda

i. Contexto

Ruanda pequeño Estado de África Central, ex colonia alemana y luego belga (por mandato de la Liga de Naciones) se independiza en 1962. Su población es mayoritariamente de origen Hutu (bantú) (85%), Tutsi (14%) y Twa (pigmea) (1%).

Por los manejos coloniales y la historia demográfica existía una marcada animosidad entre Hutus y Tutsis. Con la independencia toman el poder los Hutus y la mitad de la población Tutsi se exila en Uganda desde donde se organiza una resistencia armada denominada el Frente Patriótico Ruandés. En Ruanda se instala un gobierno dictatorial conducido por el general Juvenal Habyarimana.

En 1993, el Consejo de Seguridad es llamado a intervenir para lograr un acuerdo de paz entre las partes. Se despliega una operación de mantenimiento de paz y se firma el Acuerdo de Paz en Arusha, Tanzania.

En abril 1994, cuando volvían los presidentes de Rwanda y Burundi de una reunión del proceso de paz, el avión es derribado por un cohete sobre la cabecera del

aeropuerto de Kigali. Mueren ambos presidentes y se desata el genocidio por parte del Ejército ruandés y milicias hutus.

ii. El genocidio

El genocidio no fue espontáneo, estuvo preparado. Desde 1990, hay registros que el Estado Nacional venía alentado una serie de periodistas y medios, entre ellos la Radio Televisión Libre Mille Collines y periódicos escritos.²⁵ Denuncias, difamaciones personales, desinformación, pero sobre todo una ideología racista, denunciando a los tutsis y justificando el totalitarismo hutu que justifica la violencia sobre la base de una victimización sistemática.

En la práctica eso significó una masacre sistemática de la población tutsi y de hutus enrolados en la oposición. Mientras ello ocurría hay que recordar que estaba desplegada una Operación de Mantenimiento de la Paz de la ONU (OMP), UNAMIR y que el Secretario General de la ONU y el CS estaban siguiendo atentamente los acontecimientos.

En las sesiones informales del CS el Secretario General²⁶ informa que el comandante de la OMP estaba denunciando hechos que respondían a un genocidio. Ese tratamiento se complicó con la presencia de tropas de la ONU en el terreno y la muerte de soldados belgas que hacían parte de la guardia presidencial, ya que Bélgica exigió retirar sus tropas de inmediato, debilitando el contingente de cascos azules..

Uno de los primeros síntomas que se observó en la ONU de que estaba sucediendo una masacre organizada fue a través del monitoreo de las emisiones de Radio Television Libre des Mille Collines (RTLM) y de Radio Rwanda. Allí se observó una política deliberada de llamar a la violencia contra la población Tutsi.

El proceso genocida terminó cuando el FPR logró tomar la capital Kigali e imponerse al Ejército de Ruanda. En ese momento intervino el Consejo de Seguridad autorizando una Coalición Internacional, liderada por Francia y que se denominó “Operación Turquesa”. Sin embargo, de esta manera, a través del flujo miles de refugiados, infiltrados por elementos del Ejército ruandés y de milicias hutus, se instalaron en el Este del entonces Zaire,²⁷ dando inicio a otro conflicto, que perduró más de 10 años y que causó millones de víctimas y que es objeto de tratamiento por parte del Tribunal Penal Internacional.

25. Chrétien, Jean Pierre, (dirigido por). *Rwanda - Les médias du génocide*. Paris: Editions Karthala, 1995.

26. Zawels, Estanislao A., *Ruanda, 36 horas de viaje en el corazón de las tinieblas*. Criterio, N° 2200, julio 1997.

27. A partir de 1997, cuando cae el dictador Mobutu Sese Seko, el país se denomina República Democrática del Congo.

c. Sudán

i. Antecedentes

Independiente desde 1956, el país más grande de África, poblado por 40 millones de habitantes. Tiene frontera con ocho estados africanos a saber: Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Uganda, República Democrática del Congo, República Centroafricana y Chad.

Desde 1970, el Sur liderado por el Ejército de Liberación Sudanés, intenta separarse. Dicha región concentra la riqueza petrolera y agrícola de Sudán. Desde entonces se desarrolla una guerra civil que ha tenido más de un millón de muertes, solo entre 1982-1992. En 2005, firman un “Acuerdo Comprensivo de Paz”, cuya implementación se fue retrasando hasta que, en 2011, luego de un referéndum de independencia previsto en dicho Acuerdo, se constituye la República de Sudán del Sur, reconocida por Khartoum.

En 1996, el Consejo de Seguridad había condenado a Sudán y le imponía sanciones por su falta de colaboración en la lucha contra terroristas islámicos.

En 2003 surge un nuevo conflicto esta vez desde el Oeste, Darfur. Dos grupos insurgentes, el Movimiento de Liberación de Sudán y el Movimiento de Justicia e Igualdad, atacan las instalaciones del Gobierno.

ii. El genocidio

Milicias locales llamadas Janjawed, apoyadas por fuerzas del Gobierno, incluyendo bombardeos de la Fuerza Aérea, comenzaron ataques sistemáticos a los pueblos en Darfur, matando y violando las mujeres y niñas, incendiando las casas y envenenando los pozos. Naciones Unidas calcula que murieron hasta ahora unas 300.000 personas y 2.700.000 se desplazaron en campos en Darfur y 200.000 se refugiaron en la vecina Chad. Estos acampan cerca de la frontera y son susceptibles de ataques por parte de Sudán.

Naciones Unidas junto con la Unión Africana y la Liga de Estados Árabes, establecieron una Misión de Mantenimiento de la Paz de tipo híbrida, denominada UNAMID, desde 2008. La Fuerza prevista de 26.000 hombres, cuenta por el momento un poco más de la mitad (15.000).

El 14 de julio de 2008, el Fiscal del Tribunal Penal Internacional acusa al Presidente de Sudán Omar al Bashir de cometer crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. El 4 de marzo 2009 el TPI dicta una orden de arresto sobre la base de siete de las diez solicitudes de la Fiscalía. El 12 de agosto de 2010, el Tribunal emite una nueva orden de arresto al Presidente Al Bashir, esta vez, agregando el cargo de genocidio.

15. Consideraciones finales

Hemos visto que la comunidad internacional se encuentra mejor preparada en la actualidad para enfrentar el flagelo del genocidio y los crímenes de lesa humanidad. El Sistema de Seguridad Colectiva previsto en la Carta de la ONU y los instrumentos internacionales aprobados recientemente, en particular la Corte Penal Internacional, son la base de dicha preparación. También lo es el poder creciente de la opinión pública internacional.

Sin embargo, como también se ha visto en este ensayo, el mundo en que vivimos no puede considerarse exento del peligro del genocidio y de los crímenes de lesa humanidad. Ello obliga a recordar lo ocurrido y redoblar nuestro intento por comprender el porque suceden estos fenómenos violentos. De esta manera se logrará promover la necesidad de prevenirlos.

La intolerancia y el creer que el fin justifica los medios siguen siendo los mayores factores que explican los genocidios y los crímenes de lesa humanidad. La sociedad argentina, en el Siglo XX, no ha estado exenta de transitar el camino de la violencia, lo que debe llevarnos a estar muy atentos para no volver a caer en la tentación totalitaria.

Erasto M. Villa: Misión en Tokyo 1940-1946

José Ramón Sanchís Muñoz¹

Con la II Guerra Mundial en pleno desarrollo en Europa, y con el Imperio del Sol Naciente alineado con las potencias del Eje, no es difícil imaginar el contexto en que se encontró el joven Secretario que tenía 32 años al llegar a Japón. Erasto M. Villa² llegó a Tokio, como Secretario de Embajada de 2ª, el 30 de Julio de 1940. Era entonces Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario el Dr. Rodolfo Moreno³ en esa sede, y Villa asumió funciones ese mismo día. Menos de un año después (14 de junio de 1941) dejó Japón el Dr. Moreno, y quedó Villa como Encargado de Negocios.

Los numerosos y lúcidos informes del Dr. Moreno dieron cuenta del estado del país, ya afectado por su desgastante guerra en China, en que el gobierno sometía a la población civil a un régimen de severas restricciones: el combustible, la energía, los alimentos, textiles, metales, e incluso los cigarrillos y el alcohol estaban racionados o eran inhallables, y los artículos considerados de lujo directamente prohibidos.⁴ Sólo los diplomáticos (mediante trámites interminables) podían acceder a esos insumos. En cuanto a las libertades (viajes, uso del correo, periódicos extranjeros) estaban limitadas aun para los extranjeros, sin mencionar a las casi totales restricciones a la información y a los derechos personales. Las restricciones, según informaba el jefe de Misión, incluían la disolución de compañías teatrales, racionamiento de aguas, prohibición de trasportes públicos nocturnos y bailes públicos. Moreno repetidamente caracteriza el régimen como totalitario.

El ataque japonés a Pearl Harbour, el 7 de diciembre de 1941, fue seguido por una oleada de ataques sobre posesiones británicas, holandesas, y de Estados Unidos en Asia. Esto significó la extensión de la II Guerra Mundial a todos los continentes,

1. El autor es Embajador, retirado tras 46 años de carrera. Sus últimos puestos fueron Embajador en Japón y Director del ISEN. Es autor de libros de historia, catedrático y actual director de la Maestría en RR. II. de la U. de Belgrano.

2. Erasto M. Villa nació en Azul (Pcia. Bs. AS.) en agosto de 1908. Ingresó a la carrera diplomática en 1924, como supernumerario. Fue destinado en 1927 a Southampton como Canciller del Consulado. En 1931 trasladado a Washington, como Canciller de la Embajada, donde escaló los puestos de Vice-cónsul y Agregado Civil.

En 1937 volvió al Ministerio, y, luego de prestar funciones en Colombia, en abril de 1940 fue trasladado al Japón. Luego de su gestión en Japón, Villa, ya Consejero, prestó Servicios en el Ministerio y en Canadá, donde fue encargado de Negocios. Luego de un período en Finlandia (1950) regresó al Ministerio, como Ministro de 2º clase (1952) y, promovido a Embajador en (1955). Tras un período fuera del servicio, fue enviado a Canadá como Embajador, y en diciembre de 1963 se dio término a sus funciones. Disertó sobre sus experiencias en el ISEN, hace pocos años, aclamado por los alumnos. Falleció en Buenos Aires en el año 2009, ya centenario.

3. El Dr. Moreno ascendió al rango de Embajador en Febrero de 1941, ya que la Legación fue elevada a Embajada el 30 de diciembre de 1940.

4. Entendiendo como "lujo" hasta ropa, sombreros, corbatas, relojes, etc. además de joyas y platería.

ya que Estados Unidos y sus aliados, por una parte, y Alemania e Italia, por otra, también se declararon la guerra. Desatada la guerra en el Pacífico, se encontraba como Encargado de Negocios a.i. ,en la lista del Gaimusho (Ministerio de Asuntos Exteriores) figura como “Ministro, Encargado de Negocios temporario”) el Secretario de 2° Clase Erasto M. Villa. Este funcionario tuvo que enfrentar situaciones extremadamente difíciles: se vio obligado a permanecer, con su esposa e hijo (nacido en 1943), en un país envuelto en la terrible guerra de los años 1941 a 1945. Lo hizo con valor, dedicación y un profundo sentido profesional.⁵

Al comenzar las hostilidades en 1941, también se encontraban como funcionarios argentinos en Tokio el Agregado Naval Del Potro, en Kobe el Cónsul General Lemoine y el Canciller (administrativo) Santillán; y el Cónsul Bidabehere en Yokohama.

Villa se hizo cargo, según instrucciones de Cancillería, al comenzar la guerra, de la protección de los nacionales y de la gestión de los asuntos, o sea lo que se denomina hacerse cargo de los intereses, de Gran Bretaña, Australia, Canadá, Noruega –hasta fin de abril de 1942– y, oficiosamente, de Grecia. Informalmente también efectuó gestiones en pro de las representaciones diplomáticas o consulares de Nicaragua, Venezuela, Chile, Honduras, República Dominicana y Ecuador. Entre estos países y Japón se había declarado el estado de guerra o se habían roto las relaciones.

El Encargado de Negocios argentino –quien había quedado como único diplomático en la Embajada– debió multiplicar sus esfuerzos –a veces asistido por los cónsules argentinos en otras ciudades– particularmente intensos en la protección e información sobre diplomáticos y súbditos de Gran Bretaña y sus dominios. Solamente dentro del recinto de la Embajada británica en Tokio, estaban concentrados el Embajador Craigie, diplomáticos, administrativos, y sus familias, en total 85 personas, cuyo único nexo con el exterior (las autoridades japonesas y su propio país) era el Secretario Villa. Fuera de ese recinto, se encontraban diseminados por tierras japonesas numerosos periodistas, hombres de negocios, profesionales, religiosos, y personas diversas, los cuales también dependían de las gestiones realizadas por el diplomático argentino.

Si bien los esfuerzos realizados por Villa duraron hasta mediados de 1942, cuando la protección de estos países pasó a la representación de Suiza (que se había hecho cargo de los de Japón en los países aliados), el diplomático argentino prosiguió algunas de sus gestiones en tal sentido hasta bien entrado el año 1943. Villa debió ocuparse de las necesidades de los diplomáticos y de los nacionales de los países bajo su protección, y de enviar –a través de la Cancillería argentina– mensajes a sus capitales, efectuando además asimismo numerosas averiguaciones y delicadas gestiones encomendadas sobre prisioneros y otras personas afectadas. Debió acudir a hospitales, cárceles y morgues. También tuvo un papel importante en las tratativas destinadas a la ulterior evacuación por barcos y canje en África (Lourenço Marques, en

5. El autor lo entrevistó por primera vez en 1996, encontrándolo en muy buen estado físico y rememorando con toda lucidez sus experiencias de esos años en Japón.

Mozambique) de los funcionarios y nacionales de los países aliados, por funcionarios y súbditos japoneses residentes en esos mismos países.

El gobierno británico agradeció en reiteradas oportunidades la gestión de Villa, y fue felicitado por el Canciller argentino. El Embajador inglés Sir Robert Craigie le dedicó párrafos de reconocimiento en su libro sobre la época. Dice Craigie:

“El señor Villa trabajó incansablemente y en forma tenaz en el desempeño de sus nuevas obligaciones, y los súbditos británicos en todo Japón, tanto funcionarios como civiles, le deben mucho a los esfuerzos hechos en su favor por él y los cónsules argentinos en Yokohama y Kobe”. Y agrega, más adelante: “Cuando recuerdo aquellos días comprendo cada vez más con mayor claridad la deuda que hemos contraído todos lo británicos en Japón con M. Gorge, el Sr. Villa y sus abnegados empleados y ayudantes consulares”.⁶

El propio titular del Foreign Office británico, Anthony Eden, expresó ante la Cámara de los Comunes, en mayo de 1942, conceptos sumamente elogiosos y el reconocimiento de su gobierno por la actuación de la Embajada Argentina en Tokio. Al comunicárselo a Villa, el Canciller argentino Ruiz Guíñazú agregó sus propias congratulaciones.

La generalización de la guerra tuvo consecuencias, no sólo en las operaciones militares y su zona de influencia (el Consulado Argentino en Hong Kong, por ejemplo, se encontró en plena zona bélica), sino también en otros aspectos que hacían a la relación bilateral argentino-japonesa. Se hizo imposible el transporte marítimo entre ambos países, afectándose así la posibilidad de mantener los canales normales de comunicación, comercio y de tránsito de personas. Desde diciembre de 1941 se cortaron las comunicaciones postales y de envíos materiales con Buenos Aires, manteniéndose sólo las telegráficas.

Una de las pocas ocasiones que Erasto Villa tuvo para enviar una carta a Buenos Aires, fue entregárselas en mano a uno de los viajeros evacuados en el vapor “Teia Maru” en septiembre de 1943. La carta que califica de “particular”, dirigida al subsecretario de Relaciones Exteriores argentino⁷ de ocho páginas de apretado texto a maquina ponía sobre papel todos los sentimientos y vivencias de Villa, que no podía transmitir por vía cablegráfica oficial. Se refería con impactantes detalles a los terribles maltratos sufridos por el Ministro chileno en Tokio luego de la ruptura de su país con Japón. Relataba también con impresionantes pormenores los sufrimientos y acoso sufridos por el Cónsul en Hong Kong Muñiz Lavalle, entre ellos la muerte de su hija y las afrentas a su esposa, responsabilidad ambas de las autoridades de ocupación, que arrojan una luz muy negativa sobre la reacción de nuestra Cancillería.

6. Sir. Robert Craigie: *Behind the Japanese Mask*, Hutchinson, Londres, s/f.

7. Copia de la carta fue entregada por Villa al autor, para completar la información que surgía de la documentación oficial.

Se explaya luego la misiva sobre los peligros que enfrentan, y el trato que reciben los diplomáticos extranjeros, así como lo engorroso –y a veces estéril– de las gestiones para obtener alimentos y otros artículos de primera necesidad. Y detalla las visitas, a menudo intempestivas de la policía, la presión sobre los empleados domésticos, y la perceptible hostilidad ambiente. Reclama en fin, sumas largamente adeudadas y un ascenso que cree más que justificado.

Por medio de telegramas Villa siguió informando sobre las alternativas de la política japonesa y la guerra, sobre sus gestiones por cuestiones argentinas y de los países protegidos, la situación de otras embajadas y consulados y sobre todos los asuntos que entendió podían interesar a nuestra Cancillería.

Los rigores de la guerra afectaron a la representación diplomática argentina en el territorio del país beligerante –Japón–, así como la excitación de la opinión pública y las investigaciones sobre espionaje presunto o cierto a la representación japonesa en Buenos Aires. Por otra parte, en ambos países (y en gran parte del globo) se originó una psicología especial; en los países en guerra como Japón aún los extranjeros neutrales eran mirados con sospecha y hostilidad.

Villa continuaba desplegando una intensa actividad. Entre otras iniciativas gestionó con las autoridades japonesas el mantenimiento de una representación de la Cruz Roja en Hong Kong, lo que se obtuvo en mayo de 1942. Asimismo en ese año gestionó el funcionamiento del servicio postal de emergencia para hacer llegar correspondencia a los prisioneros o internados británicos en territorios bajo control japonés.

Villa debió realizar intensas tratativas para la devolución de una partida de algodón argentino, consignada a Bunge y Born, incautada en Shanghai en diciembre de 1941. Para ello realizó gestiones ante el Canciller Masayuki Tani en noviembre de 1942, posteriormente, con el ex Cónsul en Buenos Aires Hosokawa, quien había regresado al Gaimusho, y en 1943 ante el Canciller Shigemitsu, gestiones ratificadas en enero de 1944 antes de la ruptura. Las reclamaciones, sin resultado durante todo ese período, se reanudaron en la posguerra; el tema sólo se solucionó muchos años más tarde.

En abril de 1942 se incorporó a la Embajada en Tokio Ramón Muñiz Lavalle al que se ha hecho referencia antes. En el servicio diplomático, al que ingresó en 1934, cumplió funciones consulares en la zona de Hong Kong desde 1939, y luego de la iniciación de la guerra en esa zona, ocupada por los japoneses, había pasado por muy dramáticas alternativas, en las que murió por negársele asistencia médica su pequeña hija. Profundamente afectado por ello y por el opresivo clima que vivía, Muñiz Lavalle partió de Tokio en enero de 1943, cruzó a la URSS, viajó hasta Turquía, Egipto, y, por mar, al continente americano. Sus declaraciones, al llegar a EE. UU., sobre lo que presenció en Hong Kong y China, desagradaron al Gobierno japonés y molestaron a las autoridades argentinas (entonces férreamente neutralistas), que convirtieron su baja en exoneración. Al parecer, las especulaciones políticas prevalecieron ahí sobre las consideraciones humanitarias.

Ante los rigores de la guerra, también otros funcionarios argentinos en Japón procuraron retornar a su país. Eran el cónsul General Lemoine, en Kobe desde 1941, con quebrantos de salud, su esposa, el Agregado naval Del Potro, y el Cónsul Bida-behere, quien, había remplazado en octubre de 1941 a Del Carril en Yokohama. Partieron de Japón en septiembre de 1943 a bordo del vapor “Teia Marú”, que llevaba a evacuados norteamericanos que serían canjeados por súbditos japoneses. También partió con ellos el ciudadano argentino Benjamín Kopf, gerente general de la compañía Ford en Tokio, a quien no obstante las gestiones de la Embajada y del Gaimusho, se le impedía dejar el país desde septiembre de 1941. Todos ellos pudieron salir de Japón gracias a los prolongados e infatigables esfuerzos de Villa (quien no había pedido su traslado), tanto ante las autoridades Japonesas como con la Cancillería argentina. Santillán como Cónsul, se hizo cargo del Consulado General de Kobe y se cerró el de Yokohama.

Entretanto en Buenos Aires, la Cámara de Diputados expresó el 29 de septiembre de 1942 su apoyo a los compromisos asumidos en la conferencia interamericana de Río de Janeiro y pidió la “ruptura inmediata” con el Eje. Sin tomar en cuenta esto, el Poder Ejecutivo prosiguió con su política neutralista, que era a menudo considerada como simpatizante del Eje, que continuó también el régimen militar tras la revolución contra Castillo del 4 de junio de 1943. Pero en enero de 1944 las circunstancias externas y el descubrimiento de la colusión de algunos miembros del equipo gobernante con elementos nazis, obligaron a un rápido giro del gobierno. El 26 de ese mes decretó la ruptura de relaciones con Alemania y Japón, alegando el descubrimiento de una “vasta red de espionaje” del Eje y en “la participación evidente de representantes diplomáticos extranjeros en las actividades de espionaje”. Al día siguiente declaró suspendido el intercambio comercial y financiero con esos dos países y poco después la suspensión de comunicaciones por telégrafo, teléfono y radio. Suiza atendió los intereses de Japón en la Argentina, y Suecia los de la República en Japón, a partir del rompimiento.

Ya antes de esa fecha, Villa había alquilado una casa en la entonces pequeña localidad de Karuizawa, en las montañas, a pocas horas de Tokio, para poner a su familia a salvo de los bombardeos (su esposa había dado a luz a su hijo en enero de 1943). Enterado por un noticioso radial de la ruptura, recibió el 28 de enero la comunicación oficial de su gobierno. Después de entregarla al Gaimusho, y poner la llaves de la Embajada en manos del Encargado de Negocios sueco, que quedó a cargo de los intereses argentinos.⁸ Villa marchó a Karuizawa. Allí vivió internado, con restricción de desplazamiento, con su esposa e hijo, hasta el final de la guerra, sufriendo, con toda la población, sobre todo de internados de otros países, extremadas privaciones, sobre todo de alimentos y calefacción, así como aislamiento respecto a

8. El 6 de diciembre de 1944, Villa documentó la entrega de muebles y materiales de la Embajada y los Consulados a la Legación de Suecia. Parte de los bienes argentinos se vendieron a Odawara Shoten. El 21 de marzo de 1945 la Legación sueca informó a Estocolmo que todos los archivos argentinos y parte de los muebles habían sido destruidos por incendio durante los ataques aéreos en ese mes.

su país. El Cónsul Santillán y su esposa permanecieron durante el resto de la guerra en Kobe.

En contraste con las vicisitudes de Villa cabe mencionar que el Embajador japonés en Buenos Aires, Barón Tomii y su familia fueron trasladados en abril de 1945 (en el tren presidencial) a la localidad de La Falda en la provincia de Córdoba, donde se alojaron cómodamente en el Hotel Edén. El resto del plantel también fue internado en Córdoba hasta su repatriación en 1946.

Los países americanos habían ido declarando la guerra a los del Eje hasta principios de 1945, salvo la Argentina. La política de su gobierno lo había aislado internacionalmente y se produjo el retiro de muchos embajadores de Buenos Aires, así como la no participación del país en el ámbito interamericano. Los países del continente, reunidos (sin el nuestro) en la Conferencia de Chapultepec, México (febrero/marzo 1945), asentaron las bases futuras de la organización interamericana de posguerra y abrieron las puertas para que la Argentina, si formalizaba la declaración de guerra —a estas alturas simbólica—, pudiera firmar el Acta de Chapultepec, reingresar al sistema interamericano y acceder a la Conferencia de San Francisco, donde se estableció la Organización de las Naciones Unidas, figurando como país “fundador”. Como consecuencia de estas circunstancias, y otras de la política interna, la Argentina, el 27 de marzo de 1945, declaró la guerra a Japón y a Alemania.

Luego de terminada la guerra, en septiembre de 1945, Villa volvió a Tokio y obtuvo de las autoridades norteamericanas de ocupación alimentos para su familia, a la que trasladó a un hotel. En esos días, mantuvo entrevistas en el edificio Dai Ichi con el Gral. Willoughby, y poco después, con el propio General Mac Arthur. Una vez en la legación de Suecia, Villa dispuso la destrucción de los pasaportes y libretas de enrolamiento que habían quedado y recibió los bienes remanentes en custodia, firmando el respectivo protocolo el 18 de diciembre de 1945.⁹

Villa y su familia partieron de regreso el 14 de febrero de 1946. Empezaron viaje en el vapor “Uruguay”, y una vez en el continente americano, en largo periplo aéreo, a Buenos Aires. Desde Kobe, Santillán y su esposa se les unieron al “Uruguay”.¹⁰ Se ponía fin así, a la misión que el diplomático argentino (al igual que no pocos colegas en otros teatros de la guerra) cumplió con dedicación, sacrificio y patriotismo.

9. La Embajada de Tokio fue reabierta en julio de 1952.

10. Para este artículo se han utilizado en parte materiales recogidos y reflejados en el libro del autor “Japón y la Argentina-Historia de sus relaciones”, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1997.

Del Kemalismo al Neo-Otomanismo

Notas sobre la actual orientación de la Política Exterior Turca

Ezequiel Martín Barakat¹

Introducción

En los últimos años, desde el ascenso al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) liderado por el Primer Ministro Recep Tayyip Erdogan, de orientación conservadora e islámica, una de las corrientes principales de la política exterior de Turquía, ha sido extender su campo de acción en las regiones adyacentes de los Balcanes, Medio Oriente y el Cáucaso.

Esta orientación puede considerarse un cambio respecto a la tradicional visión de la política exterior impuesta por el paradigma del Kemalismo, que podría calificarse se reactiva, concentrada en el desarrollo interno, con vocación europeizante y aliada automáticamente a la potencia hegemónica.

Esta estrategia de política exterior, suele ser calificada, en los análisis de política exterior, como “neo-otomanismo”, en el sentido de que considera que Turquía es heredera de la estructura multiétnica y multicultural del Imperio Otomano.

Para poder analizar el cambio de giro (tanto ideológico como estratégico), es necesario hacer una breve mención a los postulados de la política exterior de la República kemalista, que sucedió al Imperio Otomano en 1923, y que predominó hasta bien entrado el siglo XXI.

Es necesario destacar, como más adelante ampliaremos, que –más allá de los cambios institucionales y políticos que atravesaron este país desde su fundación–, existe un hecho incontrastable y que determina, en gran parte, su orientación externa: ello es la situación geográfica de Turquía y su lugar geoestratégico en el mundo.

Turquía se halla en el cruce de diferentes naciones que se extienden a lo largo de Asia Menor, los Balcanes, Medio Oriente, Cáucaso y la Europa mediterránea. Surgida de los escombros del Imperio multiétnico y multicultural de la dinastía Osmanlı, desde la fundación de la República en 1923, Turquía ha sostenido férreamente su pertenecía al bloque occidental, y se ha movido bajo los principios rectores del equilibrio de poder en la región y el mantenimiento del estatus quo.

La política exterior, –para los postulados del fundador de la patria turca, Mustafa Kemal Atatürk–, debía ser un instrumento que garantizara la defensa del territorio

1. El autor es Consejero de Embajada. Ha prestado funciones en la Embajada de la República Argentina en Turquía desde 2008 a 2012. Desde agosto del 2012, presta servicios en la Embajada de la República Argentina en la República Bolivariana de Venezuela.

(logrado mediante una extendida Guerra de independencia, contra a las potencias centrales que ocuparon la Anatolia en 1919) y el reconocimiento del Estado turco, con sus actuales fronteras, por parte de la comunidad internacional. La alianza con los EEUU resultó, en ese sentido, funcional a la consolidación del Estado turco, ya que le permitió el acceso al OTAN y a las estructuras atlánticas.

El lema “*paz en casa, paz en el mundo*” –acuñado por Atatürk–, ha sido el faro que ha iluminado la política exterior desde entonces.

La llegada del AKP al gobierno de Turquía y el llamado neo-otomanismo

El AKP llegó al poder el 2002 y desde entonces la política exterior turca ha experimentado un cambio importante. El primer período de los gobiernos del AKP fue entre el 2002 y el 2007, y el segundo período ha sido entre los años 2007 hasta la fecha. Luego de la victoria en las elecciones parlamentarias que se celebraron en junio de 2011, el AKP ha logrado concentrar, como nunca antes en la historia republicana turca, el suficiente poder para realizar cambios estructurales, uno de los cuales ha sido el eje de la política exterior, y otro, aún en marcha, la reforma integral de la Carta Magna, creada por el golpe de Estado militar en 1980.

Es de destacar que la estrategia exterior del AKP no es homogénea cuando se observan los dos primeros períodos. Durante el primer período dos objetivos fueron claves en los esfuerzos externos: uno, la europeización (énfasis en el desarrollo de las relaciones con la UE y la candidatura al bloque de los 27); y otro, el apoyo externo para la consolidación del proceso democrático interno.

Durante el segundo período, sin embargo, la política exterior activa centrada en la UE dejó su lugar a una política exterior multifacética, cuya factótum ha sido el actual Canciller Ahmet Davutoğlu, asesor de política exterior del Primer Ministro Erdogan desde 2003 y considerado por la revista *Foreign Policy*, como uno de los cien “pensadores globales de 2010” y como el responsable del “renacimiento internacional de Turquía”.

Davutoğlu –académico de brillo que asumió el 1 de mayo de 2009 la jefatura de la diplomacia turca–, ha implementado los postulados de su libro “*Stratejik derinlik*” (*Profundidad estratégica*), que rubricó en el año 2000, en la praxis externa. Sus teorías giran en torno a las consecuencias de la posición de Turquía en la estructura mundial. Davutoğlu destaca que Turquía se encuentra en “el centro de diferentes órbitas geo-culturales”, tales como las de Occidente, Medio Oriente, el Cáucaso, el Caspio, el Golfo persico, los Balcanes, el Mar Negro y Asia Central, y que, al mismo tiempo, no sólo afecta esas órbitas, –como actor activo–, sino que se ve afectada por la interacción de todos estos actores.

Para Davutoğlu, la noción de que Turquía es un “puente entre el Islam y Occidente” (visión comúnmente reflejada al momento de pensar en este país) es insuficiente

para calificar el rol de su país, en el campo externo. Es preciso, –afirma– desarrollar una estrategia activa que subraye la importancia de los lazos históricos y culturales, los instrumentos del llamado “soft power”, la resolución de conflictos a través de la política de “cero conflictos con los vecinos”, y el desarrollo de sólidos vínculos económicos con las áreas geográficas que pertenecieron a la órbita del extinto Imperio Otomano. Tales postulados han sido denominados, por los internacionalistas locales, como “neo-otomanismo”.

El neo-otomanismo abraza una visión de grandeza, que quiere aprovechar al máximo las condiciones geoestratégicas e históricas de Turquía como actor regional. Turquía, en esta visión, se muestra segura en ser un actor comprometido, confiable y útil, para resolver los problemas regionales que aquejan a geografías tan complejas como el Medio Oriente o el Cáucaso. Para el ideólogo Davutoğlu, la visión kemalista de la política exterior ha sido “desequilibrada”, con un peso excesivo en los vínculos con los EEUU, sacrificando los intereses de Turquía en las regiones arriba mencionadas. Según esta idea, Turquía debe “redescubrir el legado imperial” y generar un “consenso político interno, que le permita coexistir en sus múltiples identidades”. A diferencia del Kemalismo, se habla aquí de “identidades” y no de “identidad”, superando así las constricciones de la visión tradicional republicana y retomando la mirada imperial multiétnica y multicultural.

En este punto, existen una serie de factores que forman parte de esta tendencia neo-otomana. En un primer lugar, hay una predisposición expresa por reconciliarse con el pasado otomano y musulmán, que había sido relegado por la visión kemalista por su carácter religioso y extranjerizante. Esto no significa que, al menos a la luz, el neo-otomanismo predique la transformación de Turquía en un estado islámico o el despliegue de una suerte de imperialismo turco en la región. Antes bien, promueve un secularismo menos militante al interior del país, y un “liviano” influjo de Turquía en lo que fueron los antiguos territorios del Imperio Otomano, en especial Medio Oriente, los Balcanes, Asia Menor y Africa.

Este impulso multiétnico y más flexible, lleva a una segunda característica del neo-otomanismo, que es la sensación de grandeza y de autoconfianza. Llanamente, para el ideólogo del neo-otomanismo, Turquía es dada a convertirse, –de un poder central o regional–, en una potencia global. Davutoğlu argumenta que la base cultural e ideológica de la nueva política exterior proviene de dos imperios, el Bizantino (que también se reconoce expresamente como base de la actual Turquía, lo cual rompe con el paradigma kemalista), y el Otomano. En este orden, aboga por una estrategia de “cero problemas con los vecinos”, con la esperanza de resolver conflictos congelados y alejar a la política exterior de una posición defensiva, basada en términos de amenazas externas.

A modo ilustrativo, cabe mencionar que en una reunión de la cúpula del partido gobernante, que tuvo lugar a fines de noviembre de 2009, el Canciller Ahmet Davutoğlu, calificó, –por primera vez en público–, a Turquía como el país de “los nuevos Otomanos”. Al adoctrinar a los líderes partidarios sobre política exterior y

en referencia al tema de la expansión de la política exterior turca hacia África y la apertura de catorce nuevas representaciones diplomáticas en ese continente, afirmó:

“Tenemos una herencia que permanece de los Otomanos. Nos dicen los nuevos otomanos. Sí, somos los nuevos otomanos. Debemos tener un interés por todos los países de nuestra región. Incluso, nos abrimos al África del Norte. Las grandes potencias nos ven con sorpresa. En especial Francia indaga por qué nos abrimos al África. Giré instrucciones: a cualquier país del África que vaya Sarkozy, allá donde levante su cabeza, verá en los edificios de nuestras embajadas flamear la bandera turca. Di instrucciones para que las embajadas se instalen en las mejores zonas”.²

Los dichos del Canciller son muy significativos acerca del giro que ha dado la política exterior turca, desde la asunción del AKP en 2002, en la medida en que muestran un componente de confianza y autoestima, que estaba ausente en los postulados kemalistas.

Realidades y desafíos: el ejemplo de la candidatura turca a la Unión Europea

La reacción del establishment kemalista (aún poderoso en los estamentos militares y judiciales del país y afiliado al principal partido de oposición el Partido Nacionalista Republicano (CHP, por sus siglas en turco), no ha ahorrado críticas contra la nueva visión de política exterior emprendida por el islamismo moderado del AKP.

Para los secularistas y laicos “turcos blancos” (como se autodenomina la elite kemalista), la política exterior del AKP es “ambiciosa e irreal”, ya que, argumentan, frente a los desafíos reales, no ha logrado cumplir con ninguno de sus postulados.

Así, critican el fracaso de los acuerdos de normalización de relaciones con Armenia, como un ejemplo de que la política de “conflicto cero con los vecinos” ha caído en saco roto; lanzan sus dardos contra la incapacidad del gobierno del AKP de contener al régimen sirio de Assad; cuestionan la imprevisibilidad e inconsistencias en el manejo de las crisis políticas en Libia, Túnez y Egipto, frente a los embates de la llamada “Primavera Árabe”; consideran que la tensión con Israel, —un socio tradicional de Turquía en el campo militar y estratégico—, es contraria a los intereses nacionales,³ y que la insistencia en el acceso a la Unión Europea, aleja a Turquía de socios de primer orden como Francia y Alemania.

2. “Sarkozy gittigi her yerde bizi gorecek” (“A dónde vaya Sarkozy, nos verá”), *Yeni Safak*, 24 noviembre 2009, 5.

3. En la retórica, el Primer Ministro Erdoğan no duda en afirmar que ve al mundo “con ojos musulmanes”, en especial en relación a la confrontación con Israel por los ataques a civiles en Gaza, en diciembre del 2008 (“el incidente de Davos”) donde los dos países entraron en una liza que debilitó los mecanismos de cooperación y diálogos entre ellos. y que acabó, por el momento, con el rol mediador que Turquía pretendía ejercer entre Siria e Israel. Para la opinión pública árabe, la posición de Erdoğan frente a Israel, lo han convertido en un personaje cuasi heroico.

Por su parte, ante el activismo de Turquía, la opinión internacional, sobre todo desde los EEUU, habló de un “cambio de eje”, en relación al acercamiento a los países árabes.

Ante estas perspectivas, el gobierno turco afirma que ante los fallidos intentos de los EEUU por lograr la estabilidad en Irak y la consecuente modificación del balance del poder en la región del Golfo, Turquía se ha visto impulsada a soltarse del “corsé occidental” y buscar su propio lugar, con un alto margen de maniobra, en la vasta región que se extiende desde los Balcanes al Asia Central.

Turquía busca, desde los postulados oficiales, promover la estabilidad de la región por medios diplomáticos, a través de los instrumentos del llamado “soft power”: interdependencia económica y coordinación política. Así, ha establecido Consejos de cooperación estratégica con Siria e Irak; ha intentado mediar en el conflicto palestino; actuar de facilitador del dialogo con Irán por el tema del uso de energía nuclear; y aproximarse a la compleja trama del Irak kurdo con un intenso activismo diplomático.

Asimismo, un punto insoslayable a la hora de analizar la política exterior turca reciente, es el compromiso del gobierno de Ankara de lograr el acceso como miembro pleno de la Unión Europea. En este punto, vale realizar algunas consideraciones.

Las relaciones entre Turquía y la Comunidad Económica Europea comienzan en 1963, cuando Europa concede a Turquía el estatus de “socio privilegiado” y reconoce su vocación de integrar la nueva estructura. Durante los años 60 y 70, la situación política de Turquía no permitía avanzar en la profundización de la integración. En Europa, a raíz de los sucesos de 1968, nació una opinión pública que ponía en la agenda el tema de los derechos humanos, la necesidad de liberalizar los enquistados sistemas políticos de postguerra y resaltaba el tema del respeto a la autodeterminación de los pueblos y el derecho de las minorías. Estos cambios sociales alejaban, cada vez más, a Turquía del resto de Europa Occidental. El inicio del proceso de democratización en Grecia, Portugal y España entre 1974 y 1976, le quitaba toda legitimidad a los sistemas autoritarios, y también elevaba el nivel que Europa exigía a partir de entonces para calificar a un régimen democrático. En contraste con esa evolución, Turquía atravesaba por varias décadas de inestabilidad política y cambios de régimen. La invasión, en 1974, de casi el 40% de Chipre por parte de Turquía empeoró aún más las relaciones, y Europa decidió aplicar un embargo militar y económico –de corta duración en contra de Ankara.

Finalmente, en la misma Turquía, la perspectiva europea pierde toda credibilidad, al rechazarla las grandes corrientes políticas del país. Cuando llegó al poder Turgut Özal (Primer Ministro de 1983 a 1989 y Presidente desde 1989 hasta su muerte en 1993), retomó el acercamiento a Europa, con intenciones de integrarse en la comunidad económica. Pero la voluntad pro-europea de Özal no encontró ningún aval en Europa y las primeras iniciativas para obtener la candidatura resultaron infructuosas (1987-1989). Del mismo modo, aunque Ankara firma en 1995 los acuerdos relativos a la Unión Aduanera con Europa, la cumbre de jefes de Estado

y de gobierno en Luxemburgo en 1997 excluye a Turquía de la lista de los Estados candidatos. No es sino dos años después, en 1999, y sin que haya habido una transformación política radical en Turquía, ni tampoco una adecuación completa a los “Criterios de Copenhague”, cuando la Cumbre Europea de Helsinki ratificó la candidatura de Turquía.⁴ Detrás de esta decisión, se encontraba la presión de los EEUU por impulsar la candidatura de Turquía, uno de sus principales aliados en la región. Por otra parte, a las presiones estadounidenses respondía una mayor receptividad de Alemania, país en el que una nueva coalición socialdemócrata y verde (que llegó al poder en 1998) tenía una visión multicultural de Europa y apostaba a la democratización de Turquía. De igual manera, las relaciones greco-turcas, tradicionalmente tensas, llegaban a un periodo de distensión.

Finalmente, en 2001, se adoptó la asociación para la adhesión, bajo la consideración de que Turquía estaba preparada para comenzar los trabajos de reformas necesarios para acceder a la Unión. Las reformas sucesivas que adoptó el gobierno AKP desde el 2002, llevaron a la Comisión a recomendar, en 2004, que se establecieran negociaciones de adhesión. Ese mismo año, el Consejo de Europa determinó que Turquía cumplía con los criterios políticos necesarios para iniciar negociaciones, pero exigieron reformas puntuales, como la reforma del Código Penal. Una vez llevadas a cabo, el 3 de octubre de 2005, comenzaron las negociaciones.

Las negociaciones están divididas en 35 capítulos, de los cuales ha logrado abrir desde entonces ocho capítulos de negociación: Ciencia e Investigación, Empresa e Industria, Estadística, Control Financiero, Redes Transeuropeas, Protección al Consumidor, y los capítulos relativos a Derecho de empresa y Derecho de propiedad intelectual.

Desde el 2005 hasta la fecha, los progresos han sido prácticamente nulos.

En 2006, la UE congeló las negociaciones ante la negativa de Turquía a garantizar acceso a sus puertos y aeropuertos a los barcos y aviones greco-chipriotas. Solo un capítulo se cerró, el de Ciencia e Investigación.

Ante el panorama poco prometedor, se alzan varios obstáculos, que derivan tanto de Turquía como de la propia Europa. Parte de estos atascos son de orden demográfico y económico. El país, con una población que rebasa los 70 millones de personas, presenta una notoria desigualdad en la distribución del ingreso, siendo las disparidades del PBI per capita muy marcadas, (de casi USD 12.000 per capita en las

4. El Consejo Europeo de Copenhague formalizó en junio de 1993, en los “Criterios de Copenhague”, los requisitos a cumplir por los países candidatos a la adhesión. Estos exigen de los países que desean adherirse, como criterio político: estabilidad institucional como garantía de un régimen basado en la democracia y el Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos y de las minorías así como de la protección de estas últimas; como criterio económico: una economía de mercado viable y capaz de resistir la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la UE; como criterio del “acervo”: la capacidad de asumir todas las obligaciones y metas que se derivan de la adhesión, es decir, todo el derecho de la UE (el “acervo comunitario”), y la adhesión a los objetivos de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria. Otro criterio importante tanto para la propia Unión como para los candidatos a la adhesión es la capacidad de la UE de incorporar nuevos miembros, es decir, “que la Unión esté preparada para admitir nuevos miembros manteniendo el ritmo de integración”.

regiones de Mármara y Egeo, a menos USD 500 en las zonas de población kurda). Si bien, Turquía empezó a crecer de manera exponencial a más e un 6% anual a partir del 2004, esos beneficios no se han extendido de manera igual a la población. Otra de las áreas claves, que retrasa las negociaciones es la estructura económica. La agricultura es fundamental para Turquía, porque de ella vive gran parte de la población, y dada su posición geográfica y cultivos, la producción compite con la de España, Portugal y Grecia, miembros plenos del Unión, por ejemplo.

Más allá de los dos puntos anteriores, lo cierto es que, –como coinciden en afirmar la mayor parte de los analistas–, los verdaderos obstáculos son de orden político. En primer lugar, la persistencia del Kemalismo no sólo como ideología oficial, sino como una especie de religión o “culto nacional de adoración al héroe”, coloca a Turquía en una situación bastante peculiar frente al resto de Europa. Sin necesidad de explicar aquí las razones de la longevidad y supervivencia del Kemalismo, es importante destacar que ningún otro país europeo dispone de una ideología oficial, ni de un culto de “Jefe Eterno”, que figuren como tales en la propia Constitución y este imbricado en los actos públicos y privados de las vidas de sus ciudadanos, a pesar –todo ello–, de los esfuerzos del islamista AKP por “deseccularizar” al régimen.

La cuestión de la laicidad constituye un segundo punto árido: a pesar de que se define como laico, el sistema turco reconoce al Islam sunnita como la religión *de facto* de la Nación, dejando al margen a los cristianos y los judíos, sino incluso a la comunidad aleví, que se calcula entre 15 y 20 millones de personas. El tercer problema está ligado al reconocimiento de las matanzas de los armenios en 1915 como genocidio, que Turquía justifica como un acto de legítima defensa en una situación de guerra y desintegración política producto del desmoronamiento del Imperio Otomano. La cuarta cuestión concierne precisamente a Chipre. En el marco del proceso de integración, Turquía estaría obligada a reconocer a la República de Chipre. Finalmente, la prolongada y desgastante lucha emprendida por el gobierno turco, contra la amenaza terrorista del PKK, ha afectado considerablemente el –también prolongado–, proceso para acceder al club de la Unión Europea. La lucha antiterrorista se ha convertido en un criterio político de facto, que Turquía deberá resolver de manera satisfactoria antes de acceder a la UE.

Por parte de la Unión Europea, –inmersa en la peor crisis económica desde la postguerra– el tema de la capacidad de absorción de nuevos miembros aparece como determinante, a la hora de explicar los problemas que enfrenta Turquía. La posibilidad de aceptar nuevos miembros en todos los ámbitos que incluye la membresía (político, económico y social), tienen sus férreos opositores en Francia y Alemania, que han recalado que la UE necesita enfocarse al fortalecimiento interno, y ofrecer, a lo sumo, “asociaciones privilegiadas”. Turquía, por el contrario, adoptó el acceso pleno a la UE como un política de Estado y no ha aceptado, bajo ninguna condición, una “asociación especial con Europa”, sino la plena membresía. Las palabras del Canciller Davutoğlu son claras al respecto, al exigir que “Europa cumpla con su palabra”:

“Si pensamos en zonas como Oriente Medio, el Cáucaso o los Balcanes, o en situaciones como la de Afganistán y Pakistán, en todas ellas Turquía constituye una fuerza positiva. El objetivo principal de nuestra política exterior siempre ha sido el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la prosperidad en todas partes. El creciente dinamismo económico turco, unido a sus cualidades demográficas, proporciona a la UE una opción estratégica a la hora de abordar desequilibrios económicos y futuros desafíos poblacionales. Cuando estemos en situación de entrar en la UE como miembros de pleno derecho, asumiremos la responsabilidad que nos corresponda. Sin embargo, ahora topamos con diversos obstáculos políticos que socavan el principio de pacta sunt servanda, minando en consecuencia la credibilidad de la propia UE. Como la entrada en la Unión no se producirá de la noche a la mañana, no hay razones para prejuzgar hoy esa decisión. Llegado ese momento, Turquía tendrá los mismos criterios y normas que el resto de la UE, lo cual redundará en beneficio de todas las partes. Somos conscientes de que para ciertos países miembros la entrada de Turquía plantea algunos problemas. Sin embargo, nuestro país desea fortalecer la Unión y, una vez concluidas las negociaciones, confío en que se comprendan y aprecien mejor las ventajas de que Turquía pertenezca a ella.”⁵

Más allá de lo anterior, podría decirse que el factor cultural sea, quizás, una de las causas que más ha motivado la negativa francesa y alemana. Francia, con 5 millones de musulmanes, es el país europeo que cuenta con más inmigrantes de religión islámica en la Unión. Aunque la convivencia entre los diferentes grupos se ha caracterizado por ser relativamente pacífica durante las últimas décadas, la radicalización de las posturas xenófobas ha aumentado en los últimos años, producto de la crisis económica al interno de los países europeos y de una situación internacional deteriorada, donde esta presente la conexión entre Islam y terrorismo. Así, sobrevuela el temor de que la entrada de Turquía en la cristiana Unión Europea suponga el aumento del número de residentes musulmanes de hasta un 20% del total de su población y, con ese impacto, se produzca la temida “desintegración social” y “choque de civilizaciones”, defendidos por Samuel Huntington.

En este punto, se hace necesario considerar, en un marco histórico más amplio, que las relaciones turco-europeas son relaciones de fuerzas simbólicas. Algunos analistas consideran que para Turquía integrarse a la Unión Europea, significa integrarse al bando de los “antiguos enemigos”. Al respecto, recuerdan que el Imperio Otomano estuvo a la Puerta de Viena, fue el azote de los Cruzados, y el aliado de Alemania y de Austria Hungría, contra Gran Bretaña y Francia en la Primera Guerra mundial, y que fueron las potencias cristianas las que desmembraron al Imperio Otomano, sede del Califato. Las relaciones entre Turquía y Europa se ven, así, a través de un

5. Davutoğlu, Ahmet. “España y la incorporación de Turquía a la Unión Europea”. *El País*, Opinión, 16 de noviembre de 2009.

prisma de memoria histórica, siempre distorsionada por los estereotipos de la lucha entre Cristiandad e Islam, en donde unos a otros, se consideran “invasores”.

También, debe admitirse que Europa parece no poder articular un proyecto definitivo y consensuado, ya sea en el camino de la integración o en el de la exclusión, de qué hacer con la candidatura turca. Las consideraciones sobre el acceso de Turquía parecen estar enmarcadas en la coyuntura política y electoral interna, más que en un proyecto integral. Las voces de apoyo a Turquía, como España e Italia, se ven debilitadas frente a la oposición expresa de los dos grandes ejes de Europa: Alemania y Francia. Al mismo tiempo, la población turca ve el proceso con bastante escepticismo, y considera que es muy poco probable el acceso en un futuro cercano. En Ankara ya no se habla de un horizonte de acceso hacia el 2015, sino del año 2023, lo cual da la pauta de que el proceso continuará extendiéndose en el tiempo.

Comentarios finales

Para concluir, podrían delinearse algunas notas relativas al futuro, el cual abre más preguntas que respuestas. ¿De qué manera, a través de los instrumentos del neo-otomanismo, Turquía enfrentará el nuevo escenario post Primavera Árabe? ¿Cuáles son los costos y beneficios de la extensión de la influencia de Turquía en el África? ¿Cómo compatibilizar, desde el neo-otomanismo, la lucha contra el terrorismo y la extensión de la influencia en el Kurdistán iraquí? ¿Cuenta Turquía con los instrumentos de soft power, en medida suficiente, para sostener, por las vías económicas y de cooperación, sus aspiraciones globales? ¿Qué razones se esbozan para el aparente fracaso de la política de “conflicto cero con los vecinos”, en especial en relación a Armenia? ¿En qué grados las aspiraciones del neo-otomanismo chocan con las estrategias del hegemón en la región? Sin duda, las preguntas quedan abiertas, en un escenario volátil y complejo como el que afecta a las regiones vecinas a Turquía en la actual coyuntura.

El desafío de Ankara consistirá en equilibrar las dos fuerzas que confluyen en la política exterior: los instintos kemalistas, aun fuertemente anclados en el establishment secular, y los impulsos más imaginativos de una política exterior con sabor a Imperio. En este contexto, la presencia de un grupo terrorista como el PKK, todavía activo, pone de relieve el papel de las Fuerzas Armadas, directamente favorable a la visión reactiva y de amenaza a la seguridad nacional, que enarbolan los estamentos kemalistas. Tanto en lo interno, como en el campo exterior, se hará necesaria, una reconciliación entre las dos posiciones.

Por otra parte, se vislumbran en el horizonte del poder político, visos de continuidad. Con la llegada del islamismo político, Turquía va camino de consolidar las instituciones de la democracia liberal y se encuentra inmersa en un proceso gradual de afianzamiento de la estabilidad política e institucional. Proceso, éste, que se ve con interés y aliento desde Occidente, al considerarlo un modelo de régimen islámico democrático que podría servir de espejo para el agitado Medio Oriente.

La Dimensión Religiosa en la Política Exterior Norteamericana

Romina Iglesia¹

“El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la Providencia para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno”.

O’SULLIVAN, *The morning star*

Introducción

1626 Los puritanos desembarcan en Massachusetts creyendo establecer la “Nueva Israel” en América; 1648: El Tratado de Westfalia pone fin a la guerra de los treinta años que había enfrentado a países católicos y protestantes, se origina el moderno sistema internacional y de ahora en adelante, las diferencias religiosas no podrán constituir casus belli; 11 de septiembre de 2001: las Torres Gemelas de Nueva York se derrumban tras el impacto de dos aviones en un supuesto acto terrorista. El entonces presidente George W. Bush declaraba: “Ha sido una desgracia nacional. Ha sido un acto de guerra. La libertad y la democracia han sido atacadas (...). El terrorismo contra nuestro país no quedará impune (...). La guerra que nos espera es una lucha monumental entre el Bien y el Mal (...) O se está con nosotros o con el terrorismo (...) Dios está con nosotros (...) Dios bendiga América”. El 11 de septiembre tiene, en mi opinión, toda una simbología; a partir de allí, la religión pasaría a ocupar, nuevamente, el centro del debate público en los Estados Unidos (y en el mundo) a la par que se abrían varios interrogantes: ¿Existe una disyuntiva “política versus religión/religión versus política?”, o de lo contrario: ¿Existe una íntima y estrecha relación entre religión y política? ¿Pueden los valores y principios religiosos dotar de contenido moral a una política exterior? ¿Cuánto pesan los argumentos religiosos en la política exterior estadounidense? Este artículo se propone, en la medida de lo posible, intentar dar respuestas a estos interrogantes. Concretamente, la hipótesis quedará constituida por esta “excepcional” relación que se observa y se verifica entre religión y política en los Estados Unidos sin parangón en cualquier otro lugar del mundo y que constituye un “dato” de la realidad estadounidense de carácter histórico, no coyuntural, e insoslayable que encuentra su más plena manifestación en la forma en que Estados Unidos se percibe y se relaciona con el mundo; y que da por resultado la afirmación de una dimensión “religiosa” en la política exterior norteamericana. Por

1. La autora es Secretario de Embajada. Ha desempeñado funciones en la Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa. Actualmente, presta servicios en la Embajada de la República argentina en la República de Chile.

tanto, como tal, no constituye novedad alguna, sino todo lo contrario: se remonta al período colonial y hace a la identidad americana misma. En este orden de ideas, en virtud de lo que he dado en denominar “trampa histórica”, se concluye que la lucha contra esta fuerza centrípeta marca, evidentemente, una tendencia en el manejo de los asuntos públicos en general y la política exterior norteamericana, en particular. En este sentido, Estados Unidos entiende que debido a su “destino manifiesto” tiene una misión “divina” que la empuja e impulsa a “intervenir” en los asuntos mundiales y, más aún; a expandir y pretender extrapolar, por medio de ataques preventivos, sus valores e ideales tales como la libertad, la democracia, y la economía de mercado al resto del mundo y en especial, a los países del Medio Oriente.

Por otro lado, si se admite que la religión puede dotar de contenido “moral” a una política exterior, el modelo norteamericano constituye, en ese sentido, el ejemplo patente de que, como dirían los realistas, los argumentos morales no constituyen más que una fachada para alcanzar objetivos políticos.

Históricamente, en un primer momento, esta dimensión religiosa llevó a los americanos a definirse en su lucha independentista como los “elegidos de Dios” contra el “Anticristo” británico. Si para Reagan, el comunismo fue la personificación del Mal, para Bush lo sería el terrorismo. Finalizada la guerra fría, Estados Unidos encontraría en su lucha contra el “Eje del Mal”, una nueva forma de definir su identidad nacional. Esta misión o llamado especial (o destino manifiesto) ha sido una constante en la historia norteamericana, e históricamente ha conducido a dos formas de ser con respecto al mundo exterior. La primera fue ese estado ejemplar en el cual se hallaba separado del mundo caído y corrupto y dejaba al resto de las naciones la tarea de imitarlos lo mejor posible. Y la otra, la intervención. Recapitulando y para concluir, cabe señalar que de la “doctrina del destino manifiesto” y del “excepcionalismo americano” se hacen, tradicionalmente, dos lecturas. Por un lado, el aislacionismo y por el otro, la tradición del intervencionismo.

Por otra parte, bien se sabe que para establecer o impugnar la validez de un modelo, habrá de examinarse el contexto coyuntural histórico de ese entonces y el actual en el cual se enmarca.

En el marco de un contexto económico mundial con pronósticos sombríos e inciertos, los norteamericanos tendrán la oportunidad histórica en esta convergencia de cambios y transformaciones para demostrar (o no) que pueden escapar a la “trampa histórica” que constituye su destino manifiesto y adoptar una política exterior más cercana a los principios del institucionalismo liberal y multilateral.

El nacionalismo americano y la doctrina del destino manifiesto

La Iglesia fue la clave de las unidades políticas en Inglaterra, en Francia; y en la España de los monarcas católicos la legitimidad política reposaba en la unidad religiosa del reino.

La primera manifestación plena del nacionalismo moderno tuvo lugar en la Inglaterra del siglo XVII. El nacionalismo es un fenómeno histórico, como tal no es el mismo en todos los países y en todos los tiempos, está determinado por las ideas políticas y la estructura social de los diversos países donde echa raíces. Como fenómeno histórico, vino a reemplazar a la religión, que fue durante mucho tiempo la fuente principal de donde emanaba toda vida cultural y espiritual. Según Hans Kohn, nacionalismo es un estado de ánimo (o sentimiento) según el cual el individuo siente que debe su lealtad suprema al Estado-nación en sus diversas manifestaciones: lengua, religión, tierra, costumbres, ancestros, etc. Hay tres rasgos esenciales del nacionalismo moderno que surgieron entre los hebreos: la idea del pueblo elegido (Alianza dios-pueblo de Israel); la importancia otorgada al común bagaje de recuerdos del pasado y esperanzas para el futuro (continuidad en el proceso histórico) y finalmente, el mesianismo nacional. En las trece colonias, la vida política e intelectual se basó en los cimientos de la Revolución Puritana y de la Revolución Gloriosa. Los puritanos de la Nueva Inglaterra preservaron el sentimiento de ser la Nueva Israel, con su autoidentificación con los antiguos hebreos, en una época en que este sentimiento había desaparecido en Inglaterra. El nacionalismo americano emergió, forzosamente, después de 1820 pero en la forma de una “disposición difusa hacia el mundo”, según Stephanson, tomó la forma de una estructura de sentimiento moldeado por una “comunidad imaginaria” más que de una ideología explícita. Este nacionalismo tenía otra faceta: la emergencia del seccionismo (o regionalismo) norte-sur. El nacionalismo americano, particular (y particularmente poderoso) se constituyó, paradójicamente, no solo como profético sino también universal. Y fue tanto protestante –más precisamente hablando puritano– como liberal en su naturaleza. Se materializó, particularmente, en momentos de expansionismo territorial o intervencionismo porque “había necesidad de vestirlo de cierta bondad americana”. En efecto, se verá que se identifican dos períodos principales de expansión territorial: 1840, año en el cual se anexiona la mitad del territorio mexicano, y 1898, año de la guerra de Cuba como consecuencia de la cual España pierde y cede a EE. UU. sus posesiones coloniales en América y Asia –Puerto Rico, Filipinas, Guam–.

Lo importante a destacar, para la hipótesis construida, es que en Estados Unidos “el orgullo nacional está ligado a una suerte de credo: se aprende a amar el país a causa de la libertad y de la democracia”. No fue la etnicidad, la sangre, sino la adhesión a un conjunto de ideales los que forjaron la identidad americana: libertad, individualismo, soberanía popular e igualitarismo (en el sentido de igualdad de oportunidades y respeto). Entre los factores que contribuyeron a ello pueden identificarse: la inmigración, el deseo de consolidar la “separación” física de la Madre Patria y la “aceptación de ciertos valores universales como propios de la factura original del ‘americanismo’ conjugaba esos imperativos estratégicos”. Esta noción de “identidad inclusiva” sería paulatinamente cuestionada, asimismo, esa definición liberal de la “excepción americana” ideológicamente expresada, excluía a los negros y a los americanos nativos, relegaba a la mujer y planteaba una profunda disputa respecto de la

esclavitud. Por otra parte, tres fórmulas ideológicas emergieron y compiten a través de los años en la realidad norteamericana. Se conocen, habitualmente, como liberalismo cosmopolita, nativismo y multiculturalismo. No obstante, cabe señalar que “la contienda entre concepciones rivales de la identidad norteamericana ha ocurrido y ocurre en el contexto de un acuerdo predominante en torno de los principios liberales de gobierno y de la creencia en la excepcionalidad americana”. Con la llegada de los inmigrantes, que en su mayoría, no eran ni ingleses ni protestantes (durante los años de guerra civil, llegaron, por ejemplo, alemanes católicos e irlandeses) fue puesto en cuestión el “mito liberal y cosmopolita” originando la reacción de los nativos y generando un sentimiento antiextranjero. El nativismo, su expresión, definió una identidad restrictiva de la nacionalidad americana y si bien admitía el credo liberal y cosmopolita, simultáneamente, sostenía que sólo los anglosajones poseían las cualidades morales e intelectuales requeridas por la ciudadanía democrática americana y se impuso una legislación escolar inspirada en una suerte de “religión civil” apoyada en el protestantismo. En el año 1882, se dictó una ley que prohibía la inmigración china, negaba a los negros derechos básicos y contemplaba al inglés como único idioma a enseñar en las escuelas. El nativismo, en el fondo, constituye una de las expresiones del nacionalismo antiliberal y tiene una larga historia asociada con el extremismo de derecha, el darwinismo social y el racismo. Según Carlos Floria, “el debate más reciente sobre la identidad norteamericana se está produciendo en torno del multiculturalismo”. En realidad, en lugar de un movimiento bien organizado se trataría de un “precipitado de creencias”. Sus primeros pasos los dio a través del “Black power” de los años sesenta. Con el objeto de resistir la asimilación cultural, los activistas hispánicos abogaron por su derecho a una educación bilingüe. La imagen del “melting pot”, interpretación liberal de la capacidad de absorción inmigratoria de la sociedad americana como un “proceso automático”, fue reemplazada por la del “salad bowl”, esto es, la idea de varias identidades separadas que están contenidas en un solo recipiente nacional más que de una mezcla que conllevaría a una identidad nueva. Por otro lado, cabe señalar que el multiculturalismo no representa necesariamente un pluralismo centrípeto sino la probabilidad de una pluralidad centrífuga que en su núcleo fundamental insiste en la primacía de la etnicidad. En este sentido “supone el rechazo de algún credo nacional que sirva de cemento ideológico para unirlos en una ‘comunidad imaginada’ o en un imaginario nacional”.

La relación entre “nacionalismo” y “doctrina del destino manifiesto” es de género a especie. Es decir, la “doctrina del destino manifiesto”, es una doctrina nacionalista. Es la expresión civil de la autopercepción mesiánica estadounidense. La expresión fue acuñada por el periodista norteamericano O’Sullivan quien murió en 1895 en tiempos en que el término estaba a punto de experimentar un resurgimiento de la mano del expansionismo territorial. Su autoría, sin embargo, no fue establecida hasta 1927 dado que estas palabras se mencionaban sin prestarles mucha atención durante la era Jacksoniana. Por otra parte, fueron sus oponentes quienes la convirtieron en un símbolo y un tema. Y se convirtió en un lema para la idea del providencial

e históricamente autorizado derecho a la expansión continental lo que definió la identidad americana. Sin embargo, hay un antecedente que se remontaría a 1616 cuando un agente de colonización se refirió a la gente de Norteamérica –en una Conferencia en Inglaterra– como la “gente peculiar marcada y elegida por el dedo de Dios”. En 1837, O’Sullivan fundaría *The Democratic Review* luego de consultar a Jackson y Van Buren en orden a dar al movimiento jacksoniano, intelectual y políticamente, presencia en los dominios de la cultura intelectual que era dominada por fuerzas conservadoras y formales. O’Sullivan, en este sentido, expresó la ideología del expansionismo jacksoniano. Según Stephanson, una especie de determinismo geográfico guió la visión de O’Sullivan sobre el asunto de Texas. Estaba implícita la idea de ver el territorio mexicano como una unidad homogénea con el territorio americano. El 27 de diciembre de 1845 en *The morning Star* y en el contexto del debate por la anexión de Texas escribió: “The right of our manifest destiny to overspread and to possess the whole continent which providence has given us for the development of the great experiment of liberty and federated self government”. Más que de una expresión, según Anders Stephanson, se trataría de un whole “matrix”, esto es, una manera de interpretar el tiempo y el espacio en “América”. En efecto, el “destino manifiesto” es una filosofía nacional que muestra la manera en que este país entiende su lugar en el mundo y se relaciona con otros países. Desde esta perspectiva, pertenece a esa peculiar fusión de la ideología providencial y republicana que tuvo lugar después de la Revolución, una combinación más dinámica de conceptos profanos y sagrados. Visiones de EE. UU. como un espacio sagrado providencialmente elegido para propósitos divinos que encontró contrapartida en la idea “secular” de la nueva nación de libertad como un “escenario” privilegiado para la exhibición de un nuevo orden mundial, un gran experimento para beneficio de la humanidad como un todo. Washington, en su primer discurso, se refería a la idea “sacra” del “fuego de la libertad” y el “destino” de la forma republicana de gobierno, todo, bajo un lenguaje bíblico y clásico. En un principio, la expresión estuvo más vinculada al expansionismo territorial para luego de W. Wilson, en un sentido más amplio, referir a ese rol provincialmente asignado a EE. UU. de conducir el mundo a nuevas y mejores cosas, para hacer del mundo “un lugar más seguro para la democracia”. Lo que definió “América” fue precisamente esa misión o llamado o vocación especial que Wilson enfatizaba. La nación había sido autorizada a ver la luz y comprometida a mostrar el camino a las naciones históricamente retrasadas. En suma, lo que unificó lo sagrado y lo secular, entonces, fue precisamente esa idea de “América” como una única misión y proyecto en tiempo y espacio, como un proceso continuado. El aspecto misionario además de legitimar la empresa, incluso, determinó su completo significado. Por otro lado, teniendo en cuenta la relación religión-política, merece mención la importancia que tuvo el Libro de la Revelación a la hora de proveer de lenguaje al discurso público en Estados Unidos en cuanto ofrece la visión más completa del fin de la historia y de sus secuelas: la lucha de vida o muerte entre las fuerzas del bien y del mal con la victoria final del bien y la reaparición del Mesías. Hace referencia a la idea y visión del milenium y a la batalla del Armagedón.

No obstante lo dicho, no hubo un apoyo unánime e incondicional a esta doctrina. Las diferencias internas acerca del objetivo de la expansión territorial determinaron su aceptación o resistencia. Mientras en el noreste se creía que los Estados Unidos tenían la misión de llevar los ideales de la libertad y la democracia a otros lugares, lo cual podía conseguirse por medio del crecimiento territorial, los estados del sur pretendían extender el área de esclavitud. El conflicto de los abolicionistas del norte contra los esclavistas del sur se hizo evidente cuando se propuso la anexión de Texas y finalmente desembocó en una guerra interna, la Guerra de Secesión (1860-1865). Otros pensaban que la experiencia del autogobierno sería más difícil de concretar con la expansión territorial.

Origen histórico-religioso

Aunque la manifestación más evidente de esta doctrina nacionalista se expresa en el campo de la política, su esencia es religiosa. Los ingleses, que colonizaron la costa Este del territorio que sería Estados Unidos, estaban profundamente inmersos en su religión (el puritanismo, una de las ramas del protestantismo) y su vida comunitaria y política se desarrolló en un estricto apego a la ley moral, con el convencimiento de que el Nuevo Mundo era la Tierra Prometida donde cumplirían la misión encomendada por Dios. Mientras que en Europa se llevaba a cabo la Reforma Protestante; los puritanos (calvinistas), que desembarcaron en Massachusetts en 1626, creían que estaban estableciendo la Nueva Israel en América. A Norteamérica, también llegó gente perteneciente a otras iglesias protestantes, como anabaptistas, cuáqueros, presbiterianos, evangelistas, etcétera. Se podría decir que en el período colonial se encuentra el punto de partida del ideal estadounidense de ser un pueblo elegido entre los demás del mundo. Esta idea se enraizó en el imaginario norteamericano al grado que en 1776 para crear el sello nacional de Estados Unidos Benjamin Franklin y Thomas Jefferson propusieron la imagen de la “Tierra Prometida”. Franklin pensó en la representación de Moisés dividiendo el mar Rojo con el ejército del faraón persiguiendo a los judíos; Jefferson sugirió la de los hebreos guiados a través de la noche por una antorcha. El protestantismo de América del Norte fue diferente y la Nueva Inglaterra fue el caso más sustancial de todos los lugares del mundo donde la sociedad fue moldeada en compatibilidad con el protestantismo ascético. El “quiebre puritano”, eventualmente, sirve para impartir a la ideología nacionalista americana con un símbolo de excepcionalismo y separación que sobrevivió remarcadamente igual. A través de la doctrina del destino manifiesto, se propagó la convicción de que dios eligió al pueblo estadounidense para explorar y conquistar nuevas tierras y llevar la luz de la democracia, la libertad, y la civilización. Y desde 1840, se usó tanto para justificar el intervencionismo en otros países como la expansión territorial a través de la guerra como sucedió en 1846-1848 cuando se anexó casi la mitad de México. No obstante que en primera instancia la doctrina del destino manifiesto se interpretó en relación con la expansión territorial, luego impulsaría otros

destinos como convertirse en potencia mundial a través del desarrollo industrial, tecnológico, económico, deportivo, así como en artes y ciencias.

Religión y espacio público. Excepcionalismo americano

El modelo norteamericano tiene, ha tenido y seguramente tendrá, un influjo relevante en el mundo occidental. Es un hecho que EE. UU. durante dos siglos representó el paradigma de una especie de “religión cívica”, reconocida por muchos intelectuales, que emerge como el mito fundacional de la vida colectiva. La dolorosa experiencia europea de las guerras de religión había marcado profundamente a los primeros inmigrantes quienes buscaron un nuevo comienzo que no estuviese lastrado por la pretensión totalizadora de las grandes formaciones europeas. La estructura social y religiosa se apoyó en las pequeñas agrupaciones eclesiales de carácter congregacionista o presbiteriano organizadas democráticamente. Este modelo descentralizado, que mostró una gran efectividad en la expansión colonizadora, se mantendría como estructura básica en la que se integrarían las siguientes oleadas de inmigrantes quizás ya no inspiradas por motivaciones estrictamente religiosas. Por otra parte, en los documentos fundacionales se consagraron, jurídicamente, los principios que habrían de ordenar el proceso de construcción de la nación americana. Así, la Declaración de la Independencia (1776), en su primer párrafo, invoca “las leyes de la Naturaleza y del Dios de la Naturaleza ...”. En la Constitución norteamericana (1787), la religión se menciona de manera *negativa* en el artículo VI de la misma que inhabilita toda “profesión de fe religiosa (...) como condición de aptitud para las funciones o cargos públicos bajo la autoridad de los Estados Unidos”, o la Primera Enmienda que reza “El Congreso no aprobará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente”, esto es, prohíbe de hecho la existencia de una Iglesia oficial que sería, de una manera u otra, financiada por el Estado federal. Asimismo, cabría mencionar como antecedente el Tratado de Trípoli del 10 de junio de 1797 en cuyo artículo 11 precisa que, al no haber sido los Estados Unidos “fundado sobre la religión cristiana”, no sería procedente en el nivel de las leyes un carácter “hostil” respecto de la religión y tranquilidad de los musulmanes...”. De estos textos fundacionales y fundamentales se desprende el carácter excepcional de su república al proponer como principios fundamentales la igualdad, la democracia y la libertad. Por otra parte, el entonces primer presidente de Estados Unidos George Washington (1789-1797) había iniciado su discurso inaugural con una plegaria dirigida a “ese Ser Todopoderoso que gobierna el universo” y al dejar su cargo no hizo más que confirmar sus creencias cuando expresó: “la religión y la moralidad constituyen sostenes indispensables de prosperidad política” (por lo que) “el mero político” debía respetarlos y valorarlos. El décimo sexto presidente y primero por el Partido Republicano, Abraham Lincoln (1861-1865), daba a la religión el papel de factor determinante de dos acontecimientos decisivos de la historia de su país: la Revolución y la Guerra Civil.

Ningún imperialista europeo hubiera osado justificarse de esa manera. Un siglo después, Eisenhower (1954) habría dicho: “Nuestro gobierno no tiene sentido a menos que se cimiente en una muy sincera fe religiosa (...) y no me importa cual sea”.

Con estos presupuestos, resulta comprensible que en Estados Unidos la separación de Estado e Iglesia —laicidad— no condujera a una lenta pero progresiva marginación de la religión de la esfera pública, como en el caso francés, sino que se convirtiera en la condición de posibilidad para el desarrollo de un pluralismo de comunidades religiosas, al principio cristianas, que representaba al mismo tiempo la base del conjunto de la sociedad. Este florecer religioso en un marco moderno de separación Iglesia-Estado es lo que convierte a EE. UU. en una excepción tan fuerte de la teoría sociológica de la secularización que hace incluso dudar de su validez. El paradigma norteamericano parece indicar que en realidad aquella fue producto de una contingencia histórica ocurrida en Europa y demuestra que puede haber una sociedad moderna con fuertes convicciones religiosas. En la sociedad norteamericana puede haber jugado un papel muy importante la conjunción entre la pluralidad de confesiones religiosas y la existencia de un estado laico. Dicho estado laico, construido además muy tempranamente en relación con otros países, fue edificado por individuos de confesiones religiosas diferentes y plurales. No hubo afán de hegemonía por ninguna de éstas ni intento destacado de competir con el estado por el control de una visión del mundo. Antes al contrario, la democracia norteamericana sentó las bases, desde el principio, de una libertad religiosa y de un trato igualitario a las confesiones. Asimismo, las identidades religiosas y las nacionales aparecieron estrechamente vinculadas entre sí. Cabe señalar que pese a la constante del pluralismo religioso, el sistema político americano no se ha organizado en torno a partidos con adscripción confesional. Este fenómeno ya había sido captado por Alexis de Tocqueville quien hablaba de la religión como “su primera institución política”. También Huntington habla de “religión civil” para referirse a la fusión de la religión con el patriotismo. Es verdad que su control sobre el discurso público, las instituciones educativas y los movimientos sociales habría de sufrir importantes recortes con los procesos de industrialización y de urbanización modernos, pero, durante mucho tiempo la ética protestante seguirá siendo la moral pública que definirá el estilo de vida estadounidense, sin que la ampliación del espectro religioso con la incorporación de católicos, judíos, etc., desplazase de la esfera pública a dicha ética. En la década de 1960, Robert Bellah reactualizará el concepto de “religión civil” al referirse a los aspectos religiosos de la cultura política americana. Entre lo más sobresaliente de esta “religión civil” está sin duda la mencionada apelación a Dios en los símbolos y discursos que representan al Estado. Desde el conocido “In God we trust” or “God Bless America”, e incluso, desde Eisenhower, los presidentes tendrán consejeros religiosos, Billy Graham, uno de los más célebres. Por otro lado, Bellah en: *The Broken Covenant, —El Pacto Quebrado—*, sostiene que esta “religión civil” se encontraría en crisis lo que explicaría la entrada en escena política del fundamentalismo cristiano a finales de los años setenta. El fundamentalismo profundiza y exacerba estos

aspectos religiosos de la cultura política americana. Cabe mencionar que las “virtudes políticas” en la perspectiva norteamericana, la capacidad de sacrificio, el sentido comunitario, la misericordia, la igualdad, la participación activa, etc., descansan en una praxis y aprendizaje entregados entre otras instituciones a las iglesias y sectas estadounidenses, de las que se espera un compromiso con el fundamento moral que sostiene el Estado. La “religión civil” permite a los estadounidenses conjugar su política laica con su sociedad religiosa, unir Dios y país, a fin de revestir su patriotismo de una especie de santidad religiosa y dotar a sus creencias religiosas de legitimidad nacionalista.

En síntesis, la expresión “destino manifiesto” hace alusión a la íntima relación entre la república norteamericana y el espíritu religioso. Por otra parte, Paul Johnson no exagera al referir al papel central y orgánico que desempeñó la religión en los orígenes y en el desarrollo del gobierno republicano norteamericano. Fue William Penn, en 1682, quien expresó refiriéndose al gobierno de Pennsylvania, que “el gobierno es parte de la religión misma...”. Norteamérica, según Johnson, era benévolamente neutral (y no, meramente neutral en términos religiosos). La religión era la fuerza unificadora que apuntalaba el republicanismo y la democracia, y divisiva en conflictos de la sociedad civil. Una conciencia ética y moral protestante, el sostén del “estilo de vida” norteamericano.

Excepcionalismo americano

Seymour Lipset es el autor contemporáneo que más ha explorado lo que se ha dado en llamar “excepcionalismo norteamericano”. En varias de sus obras y en especial, en: *El excepcionalismo americano. Una espada de dos filos* ha desarrollado su tesis sobre la vinculación entre la cultura política y la democracia de una manera un tanto dispersa. No obstante, puede sostenerse que hay cuatro factores determinantes de la cultura política a saber: la educación, la personalidad política, la conciencia de clase, y por supuesto, la religión. Lipset prolongó la correlación weberiana desarrollada en: *La Ética protestante* entre el ethos religioso (protestante) y el comportamiento económico (en especial, el capitalismo) para vincular al primero directamente con las instituciones políticas. En este sentido, argumenta que existe plena vigencia histórica de que los países que tienen los gobiernos democráticos más antiguos y estables son, precisamente, aquellos en los que la mayoría de la población es protestante. Se basa en que en el protestantismo se carece de las jerarquías eclesiásticas piramidales que sí tienen otras iglesias; es decir, la práctica de ese culto se realiza contando con un amplio margen de libertades espirituales y disciplinarias, lo que permite que los fieles a esa iglesia practiquen y disfruten su libertad religiosa como muy pocos otros lo hacen. Por tanto, la valoración que éstos confieren a la libertad religiosa se ha extendido a otras libertades ciudadanas. De ahí que el régimen de democracia liberal haya sido favorecido en consecuencia. Parafraseando a Barrington Moore, quien dice: “si no hay burguesía, no hay capitalismo”, Lipset, en cambio, diría: “si no hay mentalidad

burguesa, no hay democracia”. Desde sus orígenes, la sociedad norteamericana se habría formado con base en el principio de la libertad religiosa, y los grupos religiosos fueron considerados asociaciones puramente voluntarias a las cuales los individuos se acercaban y adherían con plena libertad conscientes de que tales organizaciones eran los medios apropiados para llevar a cabo la persecución de sus fines particulares. En efecto, Lipset afirma: “Los Estados Unidos llegaron a ser la primera nación en la cual los grupos religiosos eran considerados como asociaciones puramente voluntarias”. El desarrollo de la tolerancia en los distintos planos sociales y civiles está asociada a la convivencia pacífica entre las distintas religiones. No obstante, hay autores como David Riesman que han pregonado el *fin* del excepcionalismo norteamericano. Por el contrario, Lipset sostiene que se observa una tendencia de las naciones europeas a parecerse a los Estados Unidos. Y, si bien reconoce que la democracia se ha extendido a países católicos, se debe más a un cambio de actitud en la propia Iglesia Católica. En efecto, según el autor, se han desligado de los gobiernos represivos y autoritarios. A su vez, argumenta que si bien las tasas más altas de crecimiento económico se observan, actualmente, en países con credos distintos al protestantismo; los imperativos y restricciones religiosas en los países en los que predomina la religión ortodoxa o musulmana parecen ser poco compatibles con las libertades e instituciones democráticas.

En mi opinión, con el nombre de “excepcionalismo americano” se denuncia que a una determinada visión “religiosa” se correspondería un determinado modelo político y viendo el fenómeno, desde una perspectiva global, enfrentaría a un modelo americano-occidental frente a un modelo oriental.

En suma, Seymour Lipset ha desarrollado la idea de que Estados Unidos ha sido una nación excepcional por su acento en el antiestatismo, antielitismo, igualitarismo, individualismo y su aceptación de la meritocracia. En fin, se ha formado todo un credo americano que ha definido a un pueblo el cual a partir de esta ideología ha construido su propia identidad nacional.

Política exterior: religión y destino manifiesto

Aislacionismo versus intervencionismo. Los neoconservadores.

Multilateralismo versus unilateralismo

Según Hans Morgenthau y Stanley Hoffman, en el estilo norteamericano habría dos maneras de “aprehender al mundo”. Así, se constata una dualidad entre el uso de la violencia y la aspiración a la armonía. Dualidad arraigada en la ética y en la experiencia nacional y que se remontaría a la época de los peregrinos quienes habían huido de las persecuciones religiosas y querían construir una sociedad de consenso y concordia. Por otro lado, según Stanley Hoffman, existen dos ejes que ilustran lo que denomina una “yuxtaposición discordante”. El eje horizontal sería un continuo entre unilateralismo y multilateralismo y el eje vertical tiene en sus extremos la expresión Sermón de la Montaña y en el opuesto, variaciones sobre Clausewitz.

El esquema da lugar a cuatro espacios en los cuales situar las políticas internacionales estadounidenses: George W. Bush, un caso de estudio, se situaría en la combinación entre el Sermón y Clausewitz, es decir, entre la idea de “misión” y en caso de no ser comprendida por el mundo, la violencia.

Desde 1796, toda afirmación en esta nación sobre asuntos exteriores derivó del principio de separación de los Estados Unidos del resto de las potencias europeas. Se daba así el fundamento de que la “joven” nación debía ser siempre libre para perseguir sus fines específicos y poder desarrollarse de manera distinta a como lo habían hecho las naciones de Europa. Los “Padres de la Patria” fueron bastante precavidos en este sentido y advirtieron el peligro que representaba el hecho de entrometerse en los asuntos ajenos, o que otros países interfirieran en los propios. George Washington expresó fielmente en su discurso de despedida, en 1796, la idea de aislamiento que debía guardar el continente americano frente al europeo: “La gran regla de conducta para nosotros respecto a las naciones extranjeras es, a la vez que extender nuestras relaciones comerciales, tener con ellas tan poca relación política como sea posible”. Es decir, Estados Unidos se presentaba como un “modelo”, pero, no se consideraba que debía exportar este modelo hacia el mundo. Esta línea fue continuada por el primer secretario de Estado y tercer presidente norteamericano, Thomas Jefferson (1743-1826) y John Quincy Adams (1767-1848), sexto presidente de la Unión Americana que recomendaba: “No vayáis al extranjero buscando monstruos a los que combatir”. Ésta es la escuela aislacionista que marcó al país en sus orígenes. El extremo opuesto, el intervencionismo tuvo su primera manifestación en la obsesión de los colonos ingleses por desplazar de sus tierras (o bien exterminar) a los indígenas norteamericanos. Refiriéndose a ello, el ministro puritano John Cotton escribió en 1630: “Ninguna nación tiene el derecho de expulsar a otra, si no es por un designio especial del Cielo, como el que tuvieron los israelitas, a menos que los nativos obraran injustamente con ella. En ese caso tendrán (los colonos) derecho a entablar legalmente una guerra con ellos y a someterlos a ellos”. Se suelen mencionar dos períodos principales de expansión territorial: 1840 cuando se anexiona la mitad del territorio mexicano, y 1898 –La guerra de Cuba contra España– consecuencia de la cual se anexionan posesiones ultramarinas. No obstante lo dicho, la historia de las relaciones exteriores de los Estados Unidos provee infinidad de ejemplos de la política del “Destino Manifiesto”, entre otros: Doctrina Monroe (1821) declaró que ninguna nación americana independiente debía volver a ser sometida por Europa y que Estados Unidos intervendría si consideraba que se afectaban sus intereses; presidencia de Andrew Jackson (1829-1837); Anexión de Texas (1845); guerra con México (1846-48) y anexión de más de la mitad de su territorio; guerra con España para libertar a Cuba (1898); construcción del Canal de Panamá (1901-1914); presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909); presidencia de Woodrow Wilson (1912-1920); Doctrina Truman (1946): mediante la cual Estados Unidos comprometía su poder militar y su fuerza económica para la defensa de países contra el comunismo; John F. Kennedy (1961-1963) expandió la “nueva frontera”, la comercial, a través de la “Alianza

para el progreso” en América Latina (1961); y la multimillonaria inversión en fuerza militar –“Guerra de las galaxias”– de Ronald Reagan (1981-1989); invasiones a Afganistán –“Operación Justicia Infinita” luego denominada “Operación Libertad Duradera”– e Irak (2001 y 2003, respectivamente). Al contrario de los aislacionistas, los intervencionistas consideran que los Estados Unidos deben exportar el modelo de la democracia americana al resto de los países. Los neoconservadores (en adelante, neocons) representarían una especie de “síntesis” del pensamiento del senador Henry Jackson y del presidente W. Wilson que Pierre Hassner denominaría “wilsonismo adaptado”, en cuanto comparten la idea de exportar el modelo al extranjero y acabar con el Mal. Los neocons son internacionalistas convencidos y partidarios de un resuelto activismo en política exterior. No obstante, la síntesis no se daba en cualquier momento sino en un momento en particular de la historia estadounidense: la posguerra fría. La posguerra fría, para los neocons, representaba la ocasión histórica para que EE. UU. promoviera la democracia en todo el mundo, especialmente en Medio Oriente (y por medio de las armas si era necesario). Huelga decir que, soterradamente, el fundamento religioso inspiró y fortaleció la política exterior estadounidense durante el período de la guerra fría puesto que la lucha contra el comunismo era vista como una cruzada religiosa contra el ateísmo del enemigo. Estados Unidos, erigida luego de la segunda guerra mundial, en la primera potencia política, económica (en cuanto representaba el 50 % del PBI mundial) y con el monopolio nuclear hasta el año 1945, tenía tanto el capital moral como el potencial militar para enfrentar a las fuerzas centrífugas liberadas tras la caída de la URSS y representadas por un nacionalismo belicoso alimentado a veces por el extremismo religioso. En fin, su destino manifiesto le decía que era la “elegida” para poner orden en ese caos.

¿Qué opinaban los demócratas y los republicanos?. Mientras que los demócratas aceptaban el deber de injerencia, pero, con un bajo perfil como, por ejemplo, durante la presidencia de Bill Clinton (1993-2001) –con salvedad de la política en los Balcanes que incluso fue apoyada por los neocons–; los neoconservadores, por el contrario, alzaban la bandera del destino manifiesto, del cambio (en contra del statu quo). Los neocons no intentaron basarse en el Partido Republicano (aunque la mayoría de las personas que se definen de tal forma son miembros del Partido Republicano); intentaron transformarlo influyéndole desde el interior y desde el exterior. Durante los años setenta y ochenta aquéllos se encontraron en torno de dos figuras: Henry Jackson y Ronald Reagan. El primero: demócrata y senador por el Estado de Washington y el segundo: republicano, ex gobernador de California y elegido presidente de Estados Unidos en 1980. En este sentido, compartían las siguientes ideas: oposición a la política de distensión propugnada por Henry Kissinger (prototipo del realista en política exterior); la no equivalencia moral entre la URSS y Estados Unidos, y lo más importante: había que terminar con la autodenigración de EE. UU. después de Vietnam y afirmar con firmeza y claridad la coincidencia de los valores y los intereses americanos, y afirmar la fuerza militar norteamericana. Richard Perle y Paul Wolfowitz conocieron a “Scoop” Jackson en 1969. El presidente de la Comisión

de Fuerzas armadas necesitaba jóvenes ambiciosos, instruidos y sobre todo que compartieran sus ideas en política exterior. Perle y Wolfowitz aceptaron el trabajo para la Comisión para Mantener una Política de Defensa Prudente –CMPDP– y “completaron la “tropa de Scoop” un grupo de doce a quince personas que en 1980 se pasaron a Reagan con armas y bagajes”. El punto de convergencia entre los demócratas jacksonianos y el nuevo gobierno del presidente republicano Ronald Reagan recayó en el Team B, incluso, el gobierno de Reagan fue conocido como el “gobierno del Team B” dado que muchos de los miembros del segundo equipo se volverían a encontrar en la administración Reagan. El Team B era una comisión de investigación creada para sostener la línea dura contra la URSS y, en líneas generales, sostenía que persistía la amenaza soviética y que era necesario concertar otra política que no fuera la alianza con la URSS. Neocons, como Elliott Abrams y Jeane Kirkpatrick, fueron colocados en puestos claves del gobierno: el Consejo Nacional de Seguridad y la ONU, respectivamente. Si bien Reagan no era neocon, según Joshua Muravchik, tenía una historia típicamente neoconservadora: lo más importante era su condena moral sobre la URSS, su fe en la libertad como derecho inalienable y universal de todos los seres humanos y su fe en la democracia. Con respecto a esto último, Reagan creó una fundación bipartidista el *National Endowment for Democracy* encargada de ayudar a reforzarse a las sociedades civiles de los regímenes autoritarios o de los estados débiles. Asimismo, durante su gobierno, EE. UU. apoyó los movimientos democráticos o considerados como tales en el mundo comunista (así como en algunas dictaduras de derecha en función de sus intereses). Lo que quiero retener es que en un discurso de 1983 ante la *Asociación Nacional de los Evangelistas* Reagan denunció a la URSS como el “Imperio del Mal”: no había equivalencia moral entre la Unión Soviética y Estados Unidos (como quedó dicho, era un argumento neoconservador). Más adelante veremos como en George W. Bush la tradición calvinista puritana encuentra su renovada expresión en su política exterior y en su lucha contra el “Eje del mal” (o Axis of Evil).

Por otra parte, la preponderancia del componente religioso se captura, también, en los modelos analíticos de elaboración de políticas exteriores. En este sentido, la política exterior norteamericana es el resultado de un proceso complejo en el cual interactúan distintas variables. Un primer modelo analítico la entiende como producto de la interacción de los recursos externos –variable exógena– (sistema internacional), recursos domésticos –variable endógena– (influencia de estados, regiones, grupos etc.) y del sistema de creencias de los líderes (la doctrina nacionalista del destino manifiesto, por su base religiosa, tiene una importancia sobremanera), también, es una variable interna. Un segundo modelo, la entiende como producto del contexto histórico y global (comprende dos variables históricas: liberalismo democrático y conservadurismo y acá entra a jugar el elemento religioso), sociedad y política doméstica; y gobierno y proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto, la política exterior estadounidense no ha sido aislacionista por la influencia de la doctrina del destino manifiesto (de base religiosa) en el proceso de

toma de decisiones. Por otra parte, atendiendo a que nos encontramos en la “era de la intermística”, en la cual la línea que separa los asuntos domésticos de los externos y viceversa se desdibuja; podría potenciarse el papel del elemento religioso.

La política exterior desde la perspectiva evangélica

Max Stackhouse advirtió sobre una interpretación unidimensional de quiénes eran los evangélicos en los Estados Unidos. La expresión “derecha cristiana” se aplica a algunos evangélicos. Se ha observado el avance de las “castas más conservadoras” dentro del protestantismo americano a expensas del “protestantismo liberal” más allá de que ambas ramas compartan el hecho de ser “bíblicos” en sus premisas e introdujeron su uso en el discurso político en una forma no conocida hasta el momento. Si bien hay sutiles diferencias teológicas y culturales que se proyectan en la política, las más importantes son aquellas que conciernen a la política exterior en particular. Según una clasificación frecuente en los Estados Unidos, los fundamentalistas, los cristianos liberales y los evangélicos forman parte de lo que se percibe como “corriente principal del protestantismo norteamericano”. Afectados por controversias entre fundamentalismo y modernismo de principios del siglo xx, el movimiento protestante se fracturó. Los propios fundamentalistas se dividieron en: “separatistas”, intransigentes con el modernismo, se fueron retrayendo de la política y la cultura. Y por el otro lado, “neoevangélicos”, transigentes con el resto del mundo. Los “separatistas” de ayer son los fundamentalistas de hoy. Y los neoevangélicos de ayer se reconocen simplemente como evangélicos. Esas tres corrientes contemporáneas del protestantismo norteamericano –fundamentalista, liberal y evangélica– evocan ideas e intenciones diferentes sobre el rol del país en el mundo. Según interpretaciones, aunque no del todo unánimes, el término “fundamentalista” tiene una visión enaltecida de la autoridad e inspiración bíblica, una fuerte determinación a defender la fe protestante “histórica” contra la influencia católica romana y modernista, y la convicción de que los creyentes deberían separarse del mundo no cristiano. Asimismo, se trataría de un movimiento antiintelectual y anticlerical en cuanto sostiene una cosmología rotunda que debe “aplicarse al mundo”. Acosados durante la década del veinte y del treinta, se aislaron y distanciaron de la considerada “orientación optimista” del protestantismo americano. Adoptaron una posición defensiva y alienada. Evocaban el calvinismo puritano de la primera Nueva Inglaterra. Los fundamentalistas suelen ser pesimistas acerca de las perspectivas de reforma social dentro de los Estados Unidos y –cree el analista político Mead—directamente hostiles a la idea de un “orden mundial basado en la moralidad secular y en instituciones globales del tipo de las Naciones Unidas. Por su parte, el “cristianismo liberal”, así llamado, ubica el núcleo del cristianismo en sus “enseñanzas éticas” más que en sus doctrinas clásicas. Debido a que la mayoría de los llamados cristianos liberales (con la importante excepción de los “realistas cristianos”) no creen en el pecado original, apoyan la posibilidad

optimista de un orden mundial pacífico, que los conduce a confiar en organizaciones internacionales al estilo de Naciones Unidas. Por último, el culto evangélico, expresado en la Convención Bautista del Sur y con más de dieciséis millones de miembros, constituye el culto protestante más numeroso del país. Los evangélicos se asemejan a los fundamentalistas y se distancian de los cristianos liberales, en el sentido prevaleciente en las interpretaciones norteamericanas. Los evangélicos asignan importancia a la diferencia entre los “salvados” y los “no salvados” y tienden a actuar bajo la influencia de una forma más nítida de calvinismo. Pero los evangélicos son más optimistas que los fundamentalistas en lo que atañe a las perspectivas de progreso moral. Según Mead, en un libro de 2005, *Imagine ¡A God-Blessed America: How It Could happen and what It Would Look Like*, el conservador evangélico Richard Land expresa que cree que podría ocurrir “otro Gran Despertar”, un renacimiento de la nación americana.

Se concluye que la creciente influencia de los evangélicos y la alteración del “equilibrio del poder religioso” afectó la política exterior, especialmente, respecto de la cuestión del humanitarismo y las políticas sobre derechos humanos –aunque el gobierno de Bush no evoque eso–, mientras que los evangelistas han profundizado las políticas de apoyo al Estado judío, incluso cuando el establishment cristiano liberal aparecía distanciado de Jerusalén. Dado que el pluralismo religioso es parte de la realidad norteamericana, la relativa vigencia de los evangélicos –el “poder evangélico”, como algunos analistas políticos y religiosos refieren– influye en la exigencia de moralidad en la política exterior estadounidense, más de lo que los “realistas” prefieren.

La política exterior desde la perspectiva realista y neocons

La lucha contra el terrorismo

Francis Fukuyama propone una división de las principales escuelas americanas de política internacional. En este sentido, habla de los realistas clásicos, de los wilsonianos liberales, de los nacionalistas jacksonianos y de los neoconservadores. Asimismo, introduce la categoría de “wilsonianos robustos” para referirse a la rama dentro de los neocons, no de Irving Kristol, sino de la del realismo democrático junto con otros como Charles Krauthammer. En este sentido, mientras los realistas como Waltz, Robert Jervis, John Mearsheimer, Stephen Walt, Thomas Schelling, Steven Van Evera, Robert Art, Richard Betts se opusieron a la Guerra de Irak considerando que la misma no servía a los intereses nacionales y tampoco se justificaba moralmente; los neocons, por el contrario, consideraban que “Irak “era la prueba de fuego de la posguerra fría”, la oportunidad de cumplir con la “misión moral” de transformar Medio Oriente. En este sentido, los realistas entendieron que la invasión a Irak provocaría la formación de una coalición de estados a los efectos de contrarrestar el poderío norteamericano y lograr el equilibrio de poder (balance of power); por

el contrario, los neocons entienden que el sobre ejercicio (overwhelming) de poder genera un “efecto domino” o lo que se denomina “subirse al carro triunfal” (bandwagon effect), esto es, sumarse al estado que tiene más poder, y así pensaban que ocurriría en el caso de Irak, sin embargo, se sabe que no fue lo que ocurrió. Por otra parte, los realistas descreen de la posibilidad de que un estado pueda imponer sus valores a otros; los neocons, en cambio, creían en la posibilidad de que instaurada la democracia en Irak seguiría la transformación redentora del Medio Oriente. Para los realistas, las preocupaciones concernientes a la posibilidad de un gobierno shiíta en coalición con Irán y el uso de sus recursos petrolíferos para proyectar poder, era más preocupante que establecer la democracia. Esto significa que en caso de conflicto de intereses, el valor “seguridad” prima sobre cualquier otro tipo.

La lucha contra el terrorismo y el fundamentalismo islámico

Como ya quedó dicho, uno de los instrumentos de política exterior norteamericana sumamente cuestionado, desde el punto de vista moral, fue y sigue siendo la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, al ojo del espectador se presenta mucho más fácil, simplemente, objetar una política sin conocer las encrucijadas a las cuales son sometidos los estados “democráticos” a la hora de emprender acciones y medidas en la lucha contra el terror. Ignatieff, sin embargo, parece captar esta naturaleza en su libro *The Lesser Evil. Political Ethics in an age of terror—El Mal menor. Ética política en una era de terror*— al aludir a lo que llama elecciones del “mal menor” o en inglés, “the lesser evil”, en las campañas contra el terrorismo cuando un estado se enfrenta ante el Mal mayor: la posibilidad de su propia destrucción. Aunque, como tal, es un problema que se remonta a la época de la república romana. En la lucha contra el terrorismo la política del “lesser evil” tiene, según mi punto de vista, su más plena manifestación. El dilema seguridad-libertad se resuelve siempre sacrificando un poco de seguridad por libertad, o libertad por seguridad. Lo cierto es que cuando una democracia liberal es amenazada en su existencia se plantea el interrogante de los límites morales a la respuesta. Interrogantes, obviamente, que se plantean porque la forma de gobierno democrática en su naturaleza y esencia es aquella que se basa en esta premisa de poner límites al uso de la fuerza, a la violencia. Y esto, hace a la identidad de la misma. Más aún, la lectura de la definición de lo que es una democracia no sólo debe ser pragmática (en cuanto regla de la mayoría) como algunos pretenden; sino también moral, en cuanto consagra derechos y libertades y que la seguridad no debería lograrse a costa de la libertad y la dignidad individual. No es mi propósito entrar en los pormenores de los dilemas domésticos que encierra la lucha contra el terrorismo, pero, sí, entrar a considerar la cara hacia afuera de este problema: sintéticamente; el fin, la lucha contra el terrorismo, podrá ser aprobada como valiosa, pero, el medio o los medios para alcanzar aquél pueden ser puestos bajo cuestión bajo diferentes supuestos morales. Así, en la lucha contra el terrorismo si se hace poco, se correrá el riesgo de ser atacado nuevamente; o si se hace mucho, se correrá el riesgo

de herir a gente inocente. Parece ser un callejón sin salida. Este dilema seguridad-libertad en la lucha contra el terrorismo podría conducir a una democracia a traicionar su propia esencia. Para un estado democrático el hecho de pregonar ciertos valores en el interior e impartir la violencia en el exterior encierra una dualidad, desde el punto de vista moral, tanto frente al resto de la comunidad internacional como frente a sus propios ciudadanos. Asimismo, plantea el tema de la prohibición de recurrir a la tortura, detenciones ilegales, asesinatos ilegales, o de la transformación de la acción preventiva en agresión, etc. El rol de los derechos humanos en la decisión de políticas públicas contra el terrorismo es crucial, a pesar de que se ha pretendido que EE. UU. no estaría ligado al cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, amparándose en esta superioridad moral que cree y siente poseer. No obstante, a pesar de sostenerse lo contrario, el autor considera que EE. UU. está obligado por los compromisos internacionales como la Convención de Ginebra y la Convención de la Tortura. La obligación de cumplir con los tratados internacionales es tanto legal como moral. EE. UU. debe también buscar tener el respaldo de aliados y estados amigos. Un estado envuelto en la lucha contra el terrorismo efectúa un balance entre la obligación de seguridad debida a sus propios ciudadanos y estas obligaciones internacionales balance que, a su vez, se desprende de otro balance mayor entre seguridad y libertad. Si la seguridad prima sobre la libertad, entonces, las convenciones internacionales son vistas como límites y dejadas de lado. Esta es la postura predominante en EE. UU. en tanto se cree que los acuerdos internacionales no podrían constituir límite al accionar de EE. UU. Básicamente, sostienen que como la agresión está dirigida directamente a EE. UU., EE. UU. deberá responder de acuerdo a su sistema interno. Por el contrario, si lo que prima son las libertades, por tanto, un estado debe cumplir al pie de la letra sus compromisos internacionales porque si los compromisos morales de una democracia son universales se aplican tanto a sus ciudadanos como a los enemigos. Una tercera posición, “the lesser evil” (la del autor), sostiene que en la lucha contra el terrorismo una democracia se compromete tanto con la seguridad de la mayoría como con los derechos de los individuos. Un balance ético no puede privilegiar los derechos sobre todo o la dignidad sobre todo, o la seguridad pública sobre todo. Todos deben ser ponderados para evitar un error “moral”. Es más, como los estados no son “islas morales” deberán ajustarse a los standards morales internacionales. Bajo el título “The temptations of nihilism”, el autor previene y denuncia la posibilidad y el peligro de caer en una espiral de violencia donde la violencia, tanto para terroristas como para el Estado que los combate, se convierta en un fin en sí misma. No es que no existan “ideales”, el punto es que éstos se pierden cuando se pone el acento en los medios en lugar de ponerlo en los fines que se persiguen. En la ambigüedad moral de una política cuya línea delgada separa la interrogación intensiva de la tortura o la línea que separa el asesinato de combatientes enemigos de civiles inocentes; los estados liberales democráticos deben prohibir absolutamente asesinatos selectivos, y otros usos de la violencia como también las torturas. En este sentido y en relación a la campaña antiterrorista de EE. UU. post 11 de septiembre, se han

puesto en cuestión los métodos de interrogación utilizados aunque se ha dicho también que “no implican más que privación del sueño, luz permanente o permanente oscuridad, ruido desorientador, aislamiento. Si esto fuera cierto, si la interrogación permaneciere libre de dureza física o crueldad, implicaría coerción más que tortura, y habría un mal menor de justificación para ello”. Con respecto al tema del carácter de las motivaciones terroristas, Ignatieff aclara que si bien los altos principios que comúnmente justificaron el terrorismo, eran seculares, es decir, variedades del marxismo conspirativo; no obstante, hoy, la mayoría de las ideologías justificatorias son religiosas. Existe lo que el autor llama un uso nihilístico de la doctrina religiosa así, por ejemplo, Al Qaeda ha explotado y distorsionado la verdadera fe del Islam y la tradición del yihad, que se refiere a la obligación del creyente de luchar contra la debilidad interior y la corrupción, en la obligación de hacer la guerra contra los judíos y los americanos. La apelación a la promesa del paraíso y la salvación transforma a los terroristas en fanáticos.

Louise Richardson de la Universidad de Harvard se ocupó de estudiar el papel que juega la religión en las organizaciones terroristas. En el contexto más general de lo que él denomina que es el “principio organizador” de la política exterior norteamericana; la respuesta al terrorismo, según su punto de vista, debe ser amén de eficaz, defendible moralmente. Hasta la década del ochenta, no puede decirse que hubo grupos terroristas movidos religiosamente o por motivos tanto políticos como religiosos. Esto llegará, principalmente, con la revolución iraní de 1979. Reconoce el autor que el surgimiento de grupos terroristas con motivaciones de carácter religioso, actualmente, se retrotrae a una era pre-revolución francesa cuando los grupos terroristas poseían una mezcla de motivaciones religiosas y políticas. Los grupos religiosos comparten dos características que los separan del resto de los grupos terroristas: ejercitan menos restricciones y tienen carácter transnacional. Si la “audiencia es Dios” —como dice Richardson— no hay necesidad de ejercitar restricción alguna, por el contrario, tratan de matar el mayor número posible de personas. En tal caso, la violencia es reminiscencia de la furia de un expreso anticolonialismo descrita por Frantz Fanon. En este esquema, según el autor, entrarían los ataques del 11 de septiembre. La transnacionalidad de dichos grupos radica en que las fronteras religiosas no se corresponden con las fronteras geográficas o políticas. Es el caso de Al Qaeda. Esta característica hace que sean más difíciles de abatir. Por otra parte, cabe aclarar que no constituyen un patrimonio exclusivo del Islam, por ejemplo, hay grupos religiosos extremistas en Israel. El autor alude, asimismo, a los diferentes papeles que juega la religión para un grupo terrorista. Para muchos, es la insignia de identificación étnica, y en este sentido los conflictos no responden a diferencias doctrinales, por ejemplo, el conflicto en el Norte de Irlanda. En segundo lugar, y por lejos, el rol más común de la religión es constituir un instrumento de reclutamiento, una fachada detrás de la cual se esconden motivaciones políticas, y el medio para adquirir y reclamar legitimidad. Este argumento se imbrica con el de Walzer respecto a que argumentos estratégicos pueden esconder motivaciones morales. Evoca el ejemplo

de Hamas: una retórica religiosa encubre el deseo de desplazar a la Organización de Liberación Palestina como legítima voz de los palestinos. La religión, asimismo, puede ser usada como una reclamación alternativa para obtener legitimidad y soberanía, una ideología o teoría, una guía para la acción. Es el caso de los cultos religiosos como el Aum Shinriko Group en Japón que evoca a la diosa Kali. Advierte el autor que es crucial evitar clasificar a los terroristas religiosos como una “masa indiferenciada de fanáticos religiosos” como considerar que son “ciegos” moralmente o que carecen de consideraciones morales. Más aún, según el autor, los terroristas actúan convencidos de tener argumentos morales y que la historia los juzgará en consecuencia. Para luchar contra el terrorismo, Richardson argumenta a favor de seguir los principios éticos y concentrarse en movilizar a la gente de todas las tradiciones religiosas en un esfuerzo por negar a los terroristas cualquier base efectiva de apoyo entre la población. Asimismo, entender y combatir estos grupos requiere una comprensión detallada de quiénes son y cuáles son sus motivaciones. En este sentido, se pronuncia en contra de la política del ex presidente George W. Bush entendiendo que al describir al enemigo como la “encarnación del Mal” se cae en el Maniqueísmo, en un modelo binario, donde todo es blanco o negro y se olvida la complejidad del mundo. Coincidentemente con Ignatieff, sostiene que una campaña “justa” es aquella que evita caer en la espiral de violencia que precisamente buscan los terroristas. Para finalizar, propone el respeto a los siguientes principios que encuentran su génesis en tradiciones religiosas: principio de restricción, inmunidad de no combatientes, creencia en la regla de derecho.

Shibley Telhami, por su parte, expone un singular punto de vista al definir al terrorismo no como un movimiento, sino como un instrumento: un medio “inmoral” empleado por grupos. Asimismo, sostiene que el argumento esencial contra el terrorismo es moral: “... para disuadir a otros de emplear esas tácticas, uno tiene que hablar con autoridad moral”. Y para hablar con autoridad moral, hay que actuar moralmente. En ese sentido, EE. UU. debería tener en cuenta en su campaña contra el terrorismo no apelar a persuadir de la ilegitimidad de la causa del grupo, sino, de la ilegitimidad de los medios. Porque el argumento es moral: “los fines, no importa cuán valederos, no pueden justificar los medios”.

La lucha contra el terrorismo. El caso iraquí y los neocons

El interrogante a responder es: ¿por qué el caso iraquí era relevante para los neocons? “Irak es la prueba de fuego de la posguerra fría”, escribían William Kristol y Lawrence Kaplan. Una conjunción de razones internas al movimiento y por otro, relativas a las ideas sostenidas en política internacional y exterior obraron mancomunadamente. En primer lugar, cabe señalar que el auge de los neocons tuvo lugar durante los dos mandatos de Ronald Reagan y dieron el tono para una política contundente frente a la URSS: la guerra fría se había ganado no por la presión militar sino por el combate moral contra el comunismo. Por otra parte, sus miembros

experimentaban una suerte de incertidumbre respecto al destino del movimiento. A mediados de la década del noventa, fue Irving Kristol quien dijo que “... lo que podría describirse como un impulso neoconservador era un fenómeno generacional que hoy ha sido absorbido por una tendencia conservadora más amplia”. Por otro lado, los neocons eran fieles a la idea del excepcionalismo norteamericano. En efecto, EE. UU. tenía una misión que cumplir, esto es, exportar la democracia y los valores universales de libertad a todos los pueblos y naciones del mundo en general, y con respecto a Irak esta creencia se plasmaba en la necesidad de “redención” de Medio Oriente, es decir, si Irak era uno de los principales puntos de desequilibrio estratégico de la posguerra fría, implantar la democracia en Irak, por medio de un cambio de régimen, sería equivalente a establecer un “modelo” a imitar por el resto de la región. La idea era la siguiente: la transformación de Irak transformaría Medio Oriente, lo que a su vez, contribuiría a la solución del conflicto palestino-israelí. Esta idea se desprendía de las predicciones que los neocons habían efectuado al finalizar la guerra fría: la caída de la URSS no abría, precisamente, una etapa de seguridad y de estabilidad estratégica. Asimismo, denunciaban el perfil del enemigo: los regímenes pérfidos, radicales que apoyaban a los movimientos terroristas y que disponían de armas de destrucción masiva (en adelante, ADM) o estaban a punto de adquirirlas. En este sentido, Saddam Hussein se presentaba como un “tirano monstruoso”; el partido en el poder, el Baaz, no toleraba oposición alguna y los opositores eran asesinados y torturados. Amén de que había sido aliado de la URSS y que constituía una valla contra la expansión del islamismo porque después de la revolución de Irán en 1979 se creía que los ayatolás de Teherán iban a exportar su revolución y amenazar no solo la estabilidad sino también las petromonarquías del Golfo. Paul Wolfowitz explicaba que Irak representaba el tipo de peligro que EE. UU. debería enfrentar en la posguerra fría. William Kristol y Lawrence F. Kaplan en: *Notre route commence à Bagdad* escribían en 2003, antes de que las operaciones se desencadenaran, que Irak era el desafío test de la posguerra fría. Como se señala: “Querían la guerra de Irak. Han sido sus inspiradores y sus padres espirituales”.

El PNAC –Proyecto para un nuevo siglo americano– un think tank neoconservador, presentaba un proyecto al entonces presidente Clinton que condensaba la política de los neocons –muchos de los cuales serán miembros del gobierno de George W. Bush, entre otros: Elliott Abrams, Richard Armitage, John Bolton, Francis Fukuyama, Robert Kagan, Richard Perle, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz–. Según este proyecto, había que expulsar a Saddam por todos los medios militares ya que la acción diplomática multilateral no había sido fructífera. Más tarde, Clinton firmaría el *Iraqi Liberation Act* aprobado por el Congreso en 1998 que expresaba que Irak era uno de los objetivos oficiales de la política americana. Sería interesante subrayar que Bush padre sería criticado por los necons por no haberse aventurado en Irak a pesar del atentado a su vida que había sufrido en su visita a Kuwait en 1993; y Bush hijo no tenía la intención de dejar pasar la oportunidad de ganarse a los más radicales del Partido Republicano. Con la llegada al gobierno de George W. Bush, los

atentados del 11 de septiembre proporcionarían un *casus belli* para llevar a la práctica la teoría de los neocons. Asimismo, hay que destacar el rol central que tuvo el vicepresidente Dick Cheney quien había sido secretario general durante la presidencia de Gerald Ford (1976-1978) y secretario de Defensa (1988-1992) de Bush padre; nacionalista, más pragmático que intelectual conservador, sin embargo, compartía los puntos de vista del movimiento neoconservador, y su mujer formaba parte del grupo neocon y trabajaba en el AEI –American Enterprise Institute–. En el Pentágono, a finales de los ochenta, se había rodeado de jóvenes intelectuales, pensadores, civiles, vinculados en su mayor parte a la escuela neoconservadora y a los cuales ubicó en puestos claves del gobierno de Bush. Cabe añadir que todos estos hombres habían escrito libros, estudios o documentos de trabajo en los que se preconizaba el derrocamiento del régimen de Bagdad. Lo cierto es que en el establishment estratégico de Washington clásico nadie había puesto su atención, salvo los neocons, en el régimen de Afganistán y de Irak. ¿Cuáles fueron las razones esgrimidas para atacar Irak?. Entre las razones esgrimidas figuraban: 1) las ADM; 2) supuestos vínculos entre el dirigente iraquí y las organizaciones terroristas; 3) la voluntad de liberar al pueblo iraquí; 4) política dirigida a instaurar la democracia en Oriente Próximo. Los neocons “Encontraron una segunda juventud con George W. Bush, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001”. Por ello “Irak se convirtió así en la ballena blanca del capitán Acab, el Moby Dick de George W. Bush: un mal a combatir, un ideal misionero.”. Es más “América como única superpotencia del planeta, tenía el poder y el deber de modelar el mundo de la posguerra. En conclusión: Irak estaba esperando a América”.

Para Michel Walzer, la guerra de Irak constituye un ejemplo de lo que llama “moral realism” (o realismo moral). Según el autor, la invasión de Irak no estuvo justificada desde el punto de vista moral “... había muchas razones para excluir a Saddam del poder, pero en la ausencia de una masacre en curso, las razones no tuvieron la urgencia que es requerida para hacer de la guerra un recurso moralmente necesario”. En realidad, la administración de Bush había peleado la guerra por el “bien” del cambio de régimen en Irak como punto de partida para una transformación regional. Es evidente que no fue casualidad que el argumento esgrimido fuese la posesión de ADM: “... el cambio de régimen nunca había obtenido el apoyo como una justa causa”. Según Walzer, “La guerra fue una especie de cruzada, una secular y democrática jihad”. Si las guerras innecesarias son casi siempre injustas; dado el carácter innecesario de la guerra de Irak, se concluye que fue injusta. Hehir, por su parte, utiliza el caso de Irak, en particular; y más general, el tema de la intervención militar, para ilustrar la interacción de las esferas moral, política y religiosa en la política exterior americana, sobre todo, a partir del 11 de septiembre. En este sentido, el caso de Irak se asemejaría más a las intervenciones de las grandes potencias (es decir, fundadas en intereses estratégicos) que a las intervenciones de la década del noventa por razones humanitarias. Hehir sugiere la construcción de una *nueva teoría coherente* que complemente la clasificación conforme a la ética “de la guerra justa” de la

fuerza como último recurso. Telhami, en el contexto de su apelación a la hipótesis de la construcción de una política exterior posiblemente ética, y en referencia a las responsabilidades especiales de las grandes potencias; con respecto a la guerra de Irak, pone énfasis en la falta de consenso internacional a la que se vio enfrentado Estados Unidos tanto respecto de la opinión pública en sí como de las organizaciones internacionales. Y llama la atención al hecho de que la oposición a la política exterior estadounidense provino de estados tradicionalmente amigos y aliados. Atendiendo al carácter moral de la cuestión, afirma que los resultados de la guerra terminarían afectando más a los intereses vitales o de seguridad de otros países que a los propios estadounidenses, lo que erosionó aún más el accionar estadounidense. Lo que quiere decir con ello, es que precisamente un comportamiento ético se debe basar, principalmente, en el consentimiento de la sociedad internacional.

Conclusión

En el año 1626, la llegada de protestantes (puritanos) a Massachusetts quienes escapaban del absolutismo político-religioso y de las guerras de religión en Europa, marcaba el inicio de la dimensión religiosa en la política exterior. Asimismo, fueron los primeros en definir su asentamiento basado en una “Alianza con Dios” para la creación de “la Nueva Israel” como un “modelo” para el resto del mundo en lo que era claramente “La Tierra Prometida”. Este sesgo o impronta del estilo norteamericano tendrá traducción en la doctrina nacionalista del destino manifiesto y determinó, en su mayor parte, la forma de las relaciones entre este país y el resto del mundo. Tal es así, que los modelos analíticos de construcción de política exterior ponen el acento en la variable endógena (o interna) representada por el sistema de creencias de los líderes. Lo cierto es que mucho se ha hablado y se habla de la acendrada religiosidad de los americanos, predominantemente protestante, que es al fin la que da forma a esa peculiar moralidad. Una religiosidad casi fundida con el patriotismo, y al igual que la concomitante forma de moralidad. La sociedad norteamericana se formó, desde sus orígenes, sobre la base del más absoluto respeto por las libertades religiosas, la libertad de asociación, la tolerancia y convivencia de pluralidades religiosas. Estas libertades y derechos en la esfera religiosa constituyeron, si se me permite la palabra, una especie de patrón para el orden político en ciernes: las libertades y derechos civiles y políticos de la joven democracia en América llamaron la atención de observadores tan lejanos como el francés Alexis de Tocqueville quien se referiría a la religión “como la primera institución política”. Otros, como Seymour Lipset, vincularon directamente el ethos religioso-protestante con la forma de gobierno democrática. Esta imbricación entre ambas esferas, que en un principio y paradójicamente, fuera de carácter negativo en el sentido de que se garantizó la no intromisión de la religión en la política y de la política en la vida religiosa, correlativamente; me obligó, en cierta forma, a hacer la pregunta respecto del carácter de la relación establecida. Para

resolver este interrogante se partió de la base de que el campo de acción de cada disciplina es propio e independiente y abriéndose la posibilidad de que sólo nos halláramos ante un dilema (o disyuntiva) que en caso de conflicto conllevaría a la prevalencia (o predominio) subsecuente de una u otra disciplina, se arribó a la conclusión inversa: en realidad; se observaría una relación estrecha e íntima (hasta incluso, simbiótica de alimentación y retroalimentación mutua), dinámica (no estática), en movimiento y tensión constante; relación utilitaria, pragmática, instrumental y de subordinación de la religión respecto de la política. A su vez, se constató la correlación con el binomio interno-internacional y público-privado atendiendo a los orígenes históricos de la relación religión-política, vinculando la religión a la esfera doméstica y privada. A lo largo de la historia estadounidense, se hicieron dos lecturas de la doctrina nacionalista del destino manifiesto que determinaron la forma en que EE. UU. se percibió (y aún se percibe) y se relacionó (y se relaciona) con el mundo. Entendida en un primer momento como sinónimo de aislamiento (no injerencia en los asuntos internos de otros países); luego serviría, por el contrario, para justificar su expansión territorial (se entendía que de la doctrina del destino manifiesto se desprendía una suerte de determinismo geográfico que lo impulsaba hacia los territorios que consideraba como extensión natural de su territorio, por ejemplo, México) y más tarde, justificaría el intervencionismo. El entonces presidente W. Wilson, por ejemplo, proponía como misión para EE. UU. hacer del mundo un lugar “seguro para la democracia”. Según Roberto Russell, durante el período 1797-2007 se cuentan en el historial de EE. UU. 101 intervenciones (de las cuales, el 90 % corresponden a la región de América Latina). En este sentido, el 11 de septiembre vino a profundizar esa tendencia en política exterior. Había llegado la hora de los neoconservadores y de George W. Bush. Teniendo en cuenta que con la caída del muro de Berlín (1989) y el fin de la polaridad se abría un “período de transición” y que fuera la URSS del escenario EE. UU. debía buscar redefinir su “identidad” en oposición a nuevos “enemigos”, encontró en su lucha contra los terroristas la horma de sus zapatos. En ese contexto, los neoconservadores parecían haber tenido un papel previsor puesto que repetían constantemente que el fin de la guerra fría no era un momento de apaciguamiento ideológico sino que había nuevas amenazas, concentradas especialmente en Oriente Próximo, entre ellas, el Islam radical. Valiéndose de la retórica religiosa (y manipulada por los “decision makers”, como dicen algunos), George W. Bush se lanzó inspirado por su espíritu de cruzada a la redención del Medio Oriente. Estados Unidos era la “nueva Roma”, cuya máxima, era “civilizar” el Oriente Próximo. La actual “guerra contra el terrorismo” ha sido concebida, desde el principio y sin vacilaciones, como guerra escatológica, y hasta casi santa: el Bien, representado por Norteamérica, contra el “Eje del Mal” (Axis of Evil), llámese Irak, Corea del Norte, Irán. La guerra de Irak es el paradigma de esta cruzada secular: “La guerra fue una especie de cruzada, una secular y democrática jihad”. En este orden de ideas, también, he de destacar la importancia del avance del sector evangélico dentro del protestantismo norteamericano y esto en virtud de sus implicancias en política exterior, sobre todo, respecto de la política

sobre humanitarismo y derechos humanos. Por otra parte, en el trabajo se concluyó que los valores y principios religiosos (por denominarlos de alguna manera y bajar un poco de la abstracción del concepto “religión” en sí) pueden dotar de cierto contenido moral a una política exterior y se propuso la construcción de la tríada política-ética-religión. En este sentido, en el caso norteamericano, pareciera que los valores religiosos (predominantemente protestantes) infunden de moralidad a su política exterior. Pero, paradoja mediante, estos fines supuestamente morales no parecen tener su correlativo en medios morales. Lo que da la pauta que la relación política-moral-religión es de carácter instrumental: un fin religioso-moral justificaría el recurrir, incluso, a medios de dudosa moralidad. Si se dice que un pueblo religioso tiene ventajas morales indiscutibles; no se objeta que sus opciones religiosas sean un factor cultural determinante en su carácter nacional, sí se torna preocupante cuando los credos construyen modelos excluyentes y absolutos. En efecto, las visiones exclusivistas, hegemónicas, excluyentes, absolutistas, tienden a proyectarse a todos los planos de la sociedad civil y política y a las políticas públicas y exteriores, claro. Por otro lado, una forma de lo que los teólogos han llamado el pecado de presunción, más aún, podría llevar al absoluto de excluir toda visión crítica al respecto, aunque, una adecuada conciencia del pecado puede prevenirlo. Ahora; si desde la perspectiva estadounidense, los argumentos religiosos o morales constituirán una fachada (como dirían los realistas) para propósitos políticos –ya sean éstos de orden doméstico o internacional–, desde la óptica de su contraparte y del resto de la comunidad internacional, esa misma moralidad debería constituir un límite al accionar norteamericano y no darle piedra libre para recurrir, incluso, al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Precisamente, las críticas a la conducta y política exterior de Estados Unidos se basan en argumentos éticos y morales. Los costos morales (y por tanto, políticos) suelen ser bastantes altos en materia internacional. Por último, en un orden más global de análisis, se comprueba la actualidad de la posición de Huntington quien en: *Choque de Civilizaciones* hablaba de una nueva fase en la política mundial caracterizada por el conflicto entre civilizaciones, si queremos ver en este afán norteamericano de exportar y extrapolar sus valores –ya sea democracia, economía de mercado, etc.– a los países del Próximo Oriente erigiéndolos como valores occidentales y universales. Si las diferencias religiosas no deben ser causa de guerra –a partir del Tratado de Westfalia de 1648–, tampoco lo deberían ser las diferencias políticas, aunque éstas pretendan ampararse en nobles propósitos religiosos o morales. Hasta aquí, concluyo que la dimensión religiosa en la política exterior de Estados Unidos, en mi opinión, parece ser una “constante” o dato de la realidad insoslayable si se quiere comprender y entablar relaciones con EE. UU. como también lo es para los mismos “decision makers” norteamericanos. Me atrevería a decir que aquélla no es más que una arista de un proceso subyacente puesto en marcha en 1626. Si todo modelo debe probar su relativa o absoluta vigencia cotejándose con la realidad; con el nuevo panorama internacional ha llegado la oportunidad histórica para hallar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿llegará a su fin la tan pregonada doctrina del destino manifiesto o

estaremos en presencia de un nuevo despertar?, ¿es la religión una bendición o una maldición en política internacional?, ¿será que la relación economía-política eclipsará la relación política-religión/interno-internacional/público-privado?

Pero, más allá de todos estos interrogantes hay algo que sí es incuestionable: y es que hoy más que nunca parecen resonar las palabras de Tucídides en el marco de la Guerra del Peloponeso: “Los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”. El debate permanece abierto.

Control de Exportaciones Sensitivas y Duales: una herramienta de Política Exterior

María Victoria Picazo – Jorge Mariano Jordán

1. Introducción

El control de las exportaciones sensitivas y de material bélico es un tema de gran importancia para los Estados, no sólo por lo que significa desde el punto de vista estratégico sino también por sus implicancias para el desarrollo nacional relacionado con la defensa, la seguridad y la investigación en ciencia y tecnología. Por ello, cada país que adopta un sistema para controlar las transferencias de este tipo de materiales, no sólo contribuye a la configuración de un mundo más seguro en términos de reducción de la proliferación, sino que a su vez se beneficia con avances en sus propias estructuras internas.

En el presente artículo, se intenta ofrecer un panorama de la coyuntura internacional en la que emergió el control de exportaciones de material bélico como una responsabilidad compartida por los Estados que intervienen en esas operaciones, así como del desarrollo de la cooperación en la materia, de la relación con el desarme y la evolución entre una y otra instancia, para finalmente describir cómo se configura el sistema de control de exportaciones sensitivas y de material bélico en la Argentina, centrándonos en la participación de nuestro país en los cinco regímenes de no proliferación y en el Decreto N° 603/92, base del andamiaje normativo lo que regula.

2. Marco internacional del control de exportaciones estratégicas

Si bien los Estados tradicionalmente han controlado sus exportaciones de armamentos para impedir que estas contribuyan a fortalecer intereses contrarios a los propios, fue con el inicio de la Guerra Fría, que un grupo de países del bloque occidental¹ liderados por Estados Unidos, estableció en 1949 el llamado “Coordinating Committee for Multilateral Export Controls”, más conocido como CoCom. El Comité, cuya Secretaría funcionó en París hasta su disolución el 31 de marzo de 1994, tenía como objetivo “coordinar las políticas aliadas de control de exportaciones”, para restringir el flujo de productos y tecnología dual a los países del Pacto de Varsovia y sus aliados.²

1. Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Turquía.

2. Los países proscriptos por el listado del CoCom eran Albania, Alemania Oriental, Bulgaria, China, Corea del Norte, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumanía, la URSS (y sus Repúblicas constitutivas) y Vietnam. Si bien Afganistán no figuraba en el listado, se aplicaban también los lineamientos del CoCom para las operaciones con ese país.

El grupo trabajaba mediante reuniones en las que, en base a listas de productos y servicios duales actualizadas periódicamente con arreglo a la propia legislación de los socios, se acordaban o vetaban licencias de exportación para operaciones comerciales de productos de uso dual con destino a las naciones contrincantes.³ Sin embargo, las políticas restrictivas propiciadas por Estados Unidos para las operaciones de sus aliados, resultaron en tensiones comerciales y políticas al interior del grupo. Estos disensos, y la reducción de la amenaza proveniente del Pacto de Varsovia a partir del cambio del escenario político internacional que provocaron el colapso del bloque oriental y la disolución de la URSS, colaboraron para que los miembros finalmente decidieran disolver el CoCom.

Este breve relato de un interesante aspecto de la Guerra Fría, pretende introducir el concepto del control de exportaciones de armamentos y de material de uso dual. Ciertamente, el primer grupo de artículos posee características letales y un diseño expreso para el uso militar,⁴ mientras que el segundo hace referencia a aquellos bienes y servicios, que son susceptibles de tener tanto una utilización bélica como comercial, indistintamente.⁵ Cabe aclarar que el mencionado material de uso dual, incluye tanto tecnologías convencionales como las necesarias para desarrollar un arma de destrucción masiva.⁶

En este nuevo escenario de Posguerra Fría, el control de exportaciones estratégicas reviste una triple importancia. Por un lado, estos mecanismos cumplen un papel esencial asegurar para brindarnos garantías de que las obligaciones de no desarrollar armas de destrucción masiva, son efectivamente observadas en la región y en el mundo. Por otro lado, actúan como herramienta para cooperar en la contención del desvío de materiales y tecnologías bélicas y duales. Finalmente, y con especial importancia para un país de desarrollo científico industrial de nivel medio superior como la Argentina, el control de exportaciones estratégicas permite que los diferentes programas e industrias duales de nuestro país (petroquímica, agroquímica, farmacéutica, industrias vinculadas a la defensa, energía nuclear), que por las características de estos negocios se encuentran totalmente integradas en sus etapas de diseño, desarrollo, producción y utilización al comercio internacional, puedan adquirir y vender libremente sus insumos, productos y servicios en los mercados que sean de interés de la Nación.

Así, en los 15 años que siguen a la caída del Muro de Berlín, una serie de acontecimientos remarcó la importancia del control de exportaciones estratégicas, que dejó de ser una mera imposición de un grupo de países preocupados por mantener su hegemonía política, industrial, científica y militar, para transformarse en un mecanismo soberano de cada Estado que lo aplica y que contribuye a la seguridad de sus propias fronteras y de su desarrollo nacional:

3. Kaganoff, Rachel. "Transatlantic Collaboration: Government Policies, Industry Perspectives", RAND National Defense Research Institute, Santa Mónica, 1993.

4. Sevilla, Guillermo A., "El desarme y la no-proliferación en el escenario argentino", pag. 24, Buenos Aires, Sevilla, Guillermo A., 2006.

5. Kaganoff, Rachel, Op. Cit.

6. Armas nucleares, químicas o bacteriológicas y tóxicas.

- a) La crisis de la Unión Soviética, que diseminó por el mundo los materiales y los conocimientos que otrora habían servido para forjar su arsenal de armas de destrucción masiva.
- b) El cambio tecnológico, que al universalizar los conocimientos y los medios por los que éstos se comunican, llevó a que la verdadera barrera para el desarrollo de armas de destrucción masiva, no sea ya el saber científico, sino la disponibilidad de determinados materiales y equipos (uranio, centrifugadoras, vasos mezcladores, precursores químicos, fermentadores, entre otros).
- c) El surgimiento de nuevas amenazas, esencialmente ligadas a la posibilidad de que ciertos actores estatales (“Rogue States”) y no estatales puedan intentar acceder a armas de destrucción masiva.
- d) La serie de atentados terroristas en Estados Unidos (2001), España (2004) y Reino Unido (2005), que demostraron la vulnerabilidad de los países occidentales a este tipo de amenazas, y el consecuente temor a que estas acciones pudieran llegar a involucrar la utilización de armas de destrucción masiva, debido a los intentos conocidos por la inteligencia de estos países de adquisiciones de estas tecnologías.
- e) La multiplicación de los flujos comerciales internacionales hasta niveles nunca vistos.⁷

De este modo, desde fines de la década del 80, el grupo de Estados que fueron partícipes del CoCom, comenzó a desarrollar una serie de mecanismos informales que intentaban contener lo que ellos definían como un peligro de dispersión y proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento. Paralelamente, la trilogía de este tipo de armas, completó sus conferencias de desarme, cuando en 1993 los Estados Partes firman la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ).⁸

3. Desarme y No Proliferación: convenciones y regímenes internacionales

Los conceptos de Desarme y No Proliferación hicieron su aparición en la arena internacional principalmente de la mano de la Organización de las Naciones Unidas. Efectivamente, en el año 1979 entró en funciones la Conferencia de Desarme,

7. El informe del Programa Conjunto para Control de Contenedores de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de Aduanas, apunta que en 2010 se movieron 500 millones de contenedores, de los cuales sólo el 2% se controlan físicamente.

8. Las otras dos convenciones son el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 (TNP) y Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción de 1972 (CABT).

sucesora del Comité de Desarme. En su interior, tuvieron origen los tratados que regulan, cada uno de ellos con sus particularidades, el desarme y los ensayos de explosivos nucleares, y el desarme químico y biológico.

Paralelamente, se fueron desarrollando al margen de la Organización diversos mecanismos informales impulsados por un grupo de países occidentales, en aquel momento los principales productores y exportadores de material bélico y dual, convencional y no convencional, con el objeto de evitar que las exportaciones sectoriales contribuyan al desarrollo de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento.

Como puede verse, alrededor de la problemática de las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, existen dos conceptos: el de desarme y el de no proliferación. Mientras que, en general, el primero apunta a la eliminación o prohibición de una categoría entera de armas,⁹ los regímenes de no-proliferación son acuerdos informales,¹⁰ mediante los que un número de países que comparten una visión común sobre la materia (“like-minded countries”), buscan coordinar sus políticas de licenciamiento de exportaciones de estas tecnologías, e intercambiar información sobre eventuales intentos de compra de actores señalados como “de preocupación” y de esta manera evitar que los materiales y equipos necesarios para producir armas de destrucción masiva lleguen a manos de estos actores. Un punto a ser subrayado para mostrar el carácter transversal de la temática y la importancia que los países le asignan, es el hecho de que sería imposible caracterizar a estos regímenes únicamente mediante una referencia geográfica particular, ya que en ellos considerados globalmente tanto entre sus miembros como entre sus candidatos, hay no solamente países occidentales en sentido amplio, sino además países emergentes, latinoamericanos, de la vieja Europa del Este, además de Rusia, entre otros.

Debe destacarse que los regímenes no prohíben ni limitan el desarrollo de las tecnologías sobre las que actúan, sino que generan un marco de conductas armonizadas sobre las transferencias de una serie de productos listados, considerados de riesgo desde el punto de vista de la proliferación. En este contexto, cada Estado miembro de un régimen, a través de la autoridad competente, asume la obligación de analizar la pertinencia de estas transferencias de acuerdo a la propia normativa nacional de control de exportaciones y a los lineamientos específicos provistos por el grupo sobre conductas y actores proliferantes, autorizando o denegando la salida de su territorio de ese producto listado y poniendo en conocimiento de los demás miembros sobre los intentos de compra denegados por su país.

Según la diferenciación antes establecida, las convenciones internacionales de desarme son:

9. Esto es lo que sucede con las CABT y la CAQ. El TNP, agrega como elemento distintivo, el reconocimiento del estatus de Estado Nuclearmente armado para Estados Unidos, la URSS/Rusia, el Reino Unido, Francia y China, limitando esta categoría a esos países, y sin apuntar a medidas de eliminación de los arsenales existentes.

10. Sin acuerdo constitutivo y con una estructura administrativa mínima.

- a) El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968.¹¹
- b) La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CABT) de 1972.¹²
- c) La Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW) de 1981.¹³
- d) La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ) de 1993.¹⁴
- e) El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (mas conocido por su sigla en inglés: CTBT, Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty) de 1996. El tratado no se encuentra en vigor.¹⁵
- f) Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (Convención de Ottawa) de 1997.¹⁶
- g) La Convención sobre Municiones de Racimo (Convención de Oslo) de 2008.¹⁷

Por su parte, los cinco regímenes de no proliferación son:

- a) El Grupo de Proveedores Nucleares¹⁸ –NSG– (1975) y el Comité Zangger¹⁹ (1974) para la tecnología nuclear.
- b) Grupo Australia²⁰ (1985) para sustancias químicas y material biológico, así como los equipos para producirlos.
- c) El Régimen de Control de Tecnología Misilística²¹ –MTCR– (1987) para esa tecnología.
- d) El Arreglo Wassenaar²² (1996) para los armamentos convencionales y su material dual. Cabe aclarar que en la Teoría de las Relaciones Internacionales, la “no proliferación” usualmente hace referencia a aspectos relativos a las tecnologías de armas de destrucción masiva. Sin embargo, por vía de la práctica, y tal vez debido a sus antepasados de regulación de las exportaciones estratégicas mediante el CoCom, fundamentales en la competencia entre el

11. www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf

12. www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/04FBBDD6315AC720C1257180004B1B2F?OpenDocument

13. www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument

14. www.opcw.org

15. www.ctbto.org

16. www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/CA826818C8330D2BC1257180004B1B2E?OpenDocument

17. www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/F27A2B84309E0C5AC12574F70036F176?OpenDocument

18. www.nuclearsuppliersgroup.org

19. www.zanggercommittee.org

20. www.australiagroup.net

21. www.mtcr.info

22. www.wassenaar.org

Este y el Oeste, actualmente la comunidad internacional al mencionar a los regímenes de no proliferación incluye también al Arreglo Wassenaar.

Finalmente, existe un mecanismo de no proliferación adicional que es la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI). Este mecanismo, identifica puntualmente la interceptación marítima como área de cooperación para frenar tráfico ilícitos de armas de destrucción masiva, sus vectores y materiales relacionados. Cuando un país se hace miembro de la PSI, adhiere a la Declaración de Principios de Interdicción por los que se compromete a:

- a) Interceptar físicamente las transferencias desde y hacia los estados y actores no estatales motivo de preocupación, en la medida de sus capacidades y según lo dispongan sus autoridades nacionales.
- b) Desarrollar procedimientos para facilitar el intercambio de información con otros países miembros.
- c) Fortalecer las autoridades judiciales nacionales para facilitar la interdicción y realizar acciones específicas de apoyo a los esfuerzos de interdicción.

Profundizando el análisis, podemos ver que los conceptos de desarme y no proliferación son gemelos y complementarios. Es decir, que el desarme necesita de la no proliferación y a su vez, la no proliferación puede ser considerada una etapa ulterior del desarme. Esto significa que mientras por un lado las convenciones limitan y prohíben un tipo o categoría de armamentos en pro de la paz y la seguridad internacionales (o aún la supervivencia de la humanidad), los regímenes de no proliferación funcionan como resguardo de que todas las transferencias de los materiales que eventualmente podrían llevar a la producción de armamentos prohibidos por las convenciones de desarme, se desarrollen dentro del marco pacífico de las actividades científicas y comerciales que devienen del acceso a estas tecnologías de punta. En otras palabras, los esfuerzos de desarme que realicen los países son apoyados y garantizados por los controles que imponen los regímenes de no proliferación, que impiden el desvío de materiales y tecnología hacia fines no pacíficos, tanto por parte de actores estatales como no estatales.

Esta relación entre las obligaciones contenidas en los mecanismos de desarme y los de no proliferación, adquirió estatus universal cuando el 28 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 1540 (2004), actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En dicha Resolución, se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La Resolución obliga a los Estados, entre otras cosas, a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.

Es decir que la Resolución 1540 vino en cierta medida a unir lo que hasta ese momento eran características de cada grupo de mecanismos: la universalidad de las convenciones de desarme, junto con la obligación de que los Estados se abstengan de apoyar a actores no estatales que buscan desarrollar armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento. Reflejando estos debates, hacia finales del 2011, la Organización para la Prohibición de la Armas Químicas (el organismo encargado de la implementación internacional de la CAQ), fomentó la discusión con un documento elaborado por una docena de expertos del mundo, que entre otras cuestiones, abordaba el futuro de la OPAQ. Así, cuando en el mediano plazo, merced a la universalización de la CAQ y la destrucción, bajo su supervisión, de los restantes arsenales químicos del mundo, la OPAQ concluya sus tareas de desarme, el documento de los expertos sostiene la necesidad de que el cuerpo devenga en un mecanismo que, aprovechando la memoria institucional y las capacidades técnicas y humanas adquiridas desde que comenzaron las inspecciones a las instalaciones de armas químicas y de sustancias listadas, se vuelque hacia tareas de no proliferación, centrando su actividad en las sustancias no listadas y las “Otras Instalaciones de Producción de Sustancias Químicas”.²³

Como contracara a su función de contralor, la no proliferación debe asegurar al mismo tiempo:

- a) El normal acceso a las ciencias, el comercio y los frutos en general que provienen de la química, las ciencias de la vida, la energía nuclear y las tecnologías de punta duales (informática, propulsión, ciencias espaciales, comunicaciones, nanotecnología, materiales y conductores, entre otros), dentro del marco de los compromisos internacionales y asegurando los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- b) El derecho soberano de los Estados de llevar adelante los planes de desarrollo necesarios de tecnologías de punta duales, incluso aplicadas a su defensa, dentro del marco de los compromisos internacionales y asegurando los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

4. Control de exportaciones estratégicas en la República Argentina

El control de exportaciones en nuestro país está regulado por el Decreto N° 603/92, que crea la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB), e incorpora las funciones de la antigua Comisión de Coordinación de Políticas de Exportación de Material Bélico, creada por el Decreto N° 1097/85²⁴, para material bélico únicamente.²⁵

23. Según lo establecido en el Artículo IX del Anexo de Verificación de la CAQ.

24. A su vez, éste modifica a la primera normativa nacional sobre la materia, que era la Ley N° 12.709 del año 1941, por la que, además, se creaba Fabricaciones Militares.

25. Artículo 2 del Decreto N° 603/92.

A partir del Decreto N° 603/92, se reestructura la normativa nacional de control de exportaciones, en la que pasan a convivir y trabajar dos lógicas paralelas. Por un lado, lo recibido del Decreto N° 1097/85 (autorizar a los productores de materiales bélicos de carácter esencialmente militar para iniciar y concluir negociaciones para la colocación de sus productos en el extranjero, y designar representantes a tales efectos; definir las reglas y pautas de la negociación; y emitir opinión previa al dictado de la medida que autorice la exportación de material bélico). Por el otro, el Decreto recoge, a partir de los regímenes de no proliferación, los listados de materiales, sustancias y productos que serán controlados y cuyas exportaciones deberán ser licenciadas. Así, el Anexo A incorpora las Listas del MTCR, el B las del Grupo Australia, el C incorpora las Listas provistas por los regímenes de no proliferación nuclear y, finalmente, los Anexos D y E contienen las Listas correspondientes al Arreglo Wassenaar.²⁶

Según la normativa, la CONCESYMB está constituida por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministro de Defensa, que a su vez detenta la Secretaría Ejecutiva, y el de Producción, o los representantes que ellos estimen designar como alternos, lo que de hecho ocurre en la práctica. A su vez, forman parte de la Comisión expertos técnicos de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Defensa (CITEDEF), y de la Dirección General de Aduanas, autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento del Decreto. Estos organismos son los encargados de proveer el análisis técnico de los bienes cada vez que se presente una solicitud de licencia previa o autorización de exportación.²⁷

Cabe aclarar que la regla no limita, prohíbe ni restringe la investigación, el desarrollo, la fabricación o la exportación/importación de material bélico o dual por parte de nuestro país, sino que somete a estos últimos tipos de operaciones al requisito de la autorización o de la licencia previa respectivamente,²⁸ que se otorgarán en base a un análisis caso por caso.²⁹ Si bien el texto del Decreto se refiere tanto a la emisión de licencias previas de exportación como de certificados de importación, la expedición de este último tipo de documentos no ha sido reglamentada.

Respecto del funcionamiento de la CONCESYMB, el trámite se inicia con una nota que la empresa nacional que exportará el material sensitivo o bélico del que se trate remitirá a la Secretaría Ejecutiva,³⁰ informando de la operación. A su vez, a través de la red consular de la República, se legalizará la firma en el Certificado de Uso Final y en el Certificado de Usuario Final extranjero, los que avalan el destino final y contenido dentro de los parámetros legales que se le dará a los materiales adquiridos. Paralelamente, la Secretaría formulará una consulta al órgano técnico

26. Artículos 10 y 13 del Decreto N° 603/92

27. Artículo 4 del Decreto N° 603/92.

28. Artículo 3 del Decreto N° 603/92.

29. Artículo 5 del Decreto N° 603/92.

30. Actualmente, a cargo de la Dirección General de Contralor de Material para la Defensa del Ministerio de Defensa.

pertinente (ARN para tecnología nuclear, CONAE para tecnología misilística y CI-TEDEF para material bélico y tecnología química y biológica), para conocer sobre la presencia o no del producto en cuestión en los listados de los regímenes de marrras. Posteriormente, el dictamen técnico será remitido a la Cancillería, Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales, que analizará la documentación recibida y opinará, desde el punto de vista de la política exterior de la República, sobre la conveniencia o no de otorgar la autorización o licencia previa. Finalmente, completados los pasos y analizados positivamente los requisitos del Decreto, la CONCESYMB reunida en sesión plenaria, firmará la concesión de la licencia correspondiente.

Como regla general, la CONCESYMB no autorizará:

- a) La exportación de materiales, equipos, tecnología, asistencia técnica y/o servicios vinculados con la conversión y el enriquecimiento de uranio, el reprocesamiento de combustible, la producción de agua pesada y la fabricación de plutonio.³¹
- b) Las exportaciones, reexportaciones o transferencias que puedan contribuir en cualquier grado al desarrollo de misiles.³²

A su vez, la exportación de reactores y uranio enriquecido o de tecnología vinculada con ellos podrá ser autorizada a condición de que:³³

- a) Esté en vigor un acuerdo bilateral de cooperación nuclear con fines pacíficos con el país involucrado o bien que dicho país sea parte del Tratado de No Proliferación y haya adherido a los regímenes multilaterales de control de exportaciones nucleares de los que participa la Argentina;
- b) Sea parte de un acuerdo de salvaguardias completa con el Organismo Internacional de Energía Atómica;
- c) Se comprometa expresamente a no usar el material exportado por la Argentina para fines relacionados con explosivos nucleares;
- d) Adopte normas de seguridad idóneas para el material exportado;
- e) Se comprometa a solicitar el consentimiento del Gobierno Argentino previo a la transferencia del material exportado o derivado de este último o al reprocesamiento de dicho material.

Si bien en principio la normativa opera sobre solicitudes de bienes y servicios que aparecen en los Anexos al Decreto, ante determinadas situaciones políticas (que el país importador esté involucrado en un conflicto interno o internacional, que viole

31. Artículo 6 del Decreto N° 603/92.

32. Artículo 12 del Decreto N° 603/92.

33. Artículo 7 del Decreto N° 603/92.

o se sospeche que viola los Derechos Humanos, que sea objeto de sanciones internacionales, que se sospeche que se encuentra involucrado en políticas de proliferación de armas de destrucción masiva o que fomente o apoye el terrorismo internacional, por ejemplo), la CONCESYMB tiene la prerrogativa de exigir que el exportador de materiales, equipos, tecnologías, asistencia técnica y/o servicios de naturaleza nuclear, química, bacteriológica o misilística no incluidos en el Decreto ni en sus Anexos, igualmente gestione y obtenga una autorización o licencia previa de exportación. Este principio se denomina “cláusula escoba”, aunque es popularmente conocido por su expresión en inglés, “catch all”.³⁴

5. Conclusiones

Es innegable que los regímenes de control de exportaciones sensitivas y material bélico, fueron estigmatizados en el mundo emergente como un instrumento de lucha y excusa para el control económico de Occidente en su disputa, primeramente con el bloque oriental, y posteriormente en el marco de lo que Estados Unidos denominó la “guerra contra el terror”. Sin embargo, como hemos visto, el sistema superó ampliamente los estrechos prejuicios provenientes de sus orígenes para ser aceptado también por aquellos países que, si bien no pretenden o no logran ingresar a los regímenes, comparten la visión de seguridad y cooperación internacional que ellos encarnan, aplicando sus listados y adoptando su normativa. No fue menor en esta aceptación la universalización de las obligaciones de contralor que vino a instituir la Resolución 1540.

La Argentina, desde su ingreso en estos foros, ha apoyado activamente la membresía de otros países de la región latinoamericana (Chile en el GA), o de estructura productiva semejante (México en el Arreglo Wassenaar), o de aquellos que por su posición en los asuntos globales, podrían contribuir a enriquecer y balancear el debate en estos foros (India en el NSG).

Comprendiendo y compartiendo la visión de este fenómeno y su importancia, la Argentina participó casi desde el inicio de los regímenes, en el entendimiento de que se trató de una tendencia permanente de las relaciones internacionales en el escenario de Posguerra Fría. De esta manera, se busca:

- a) Asegurar que otros países eventualmente competidores de la Argentina, sometan sus desarrollos al mismo escrutinio y a idénticas reglas internacionales que nuestro país y su industria de tecnologías de punta.
- b) Demostrar el liderazgo científico, tecnológico y político de la Argentina en estos temas. Es decir, que los países con bajo o nulo desarrollo de sus industrias de tecnologías sensitivas y duales, tienen un costo relativamente bajo

34. Artículo 15 del Decreto N° 603/92.

o nulo de ingresar y ser entusiastas defensores de estos mecanismos. Sin embargo, países como la Argentina deben aprovecharlos para demostrar su capacidad en pie de igualdad como cualquier actor responsable del sistema internacional.

- c) Desarrollar y utilizar estas tecnologías con el mayor grado de integración nacional posible, pero teniendo en cuenta la posibilidad que brinda la activa participación en los mecanismos de no proliferación de adquirir los insumos y conocimientos necesarios allí donde sea más ventajoso para el interés nacional. En definitiva, para que de nuestros planes e industrias de tecnologías de punta fluyan los recursos y los conocimientos para el desarrollo nacional.

En suma, observamos que la participación de la Argentina en los regímenes de no proliferación y su corolario lógico del desarrollo de un sistema responsable de control de exportaciones sensitivas y de material bélico, sostenido en el tiempo y en permanente actualización³⁵ de acuerdo a las modificaciones que se produzcan en esos foros, representan una decisión estratégica de nuestro país que le permite moverse entre los actores más relevantes del mundo en la materia, a la vez que contribuir a la configuración de un presente más seguro, así como de un futuro menos incierto en materia de defensa, desarrollo y paz y seguridad internacionales.

35. Actualmente, la Argentina ha comenzado un proceso de revisión y actualización del Decreto N° 603/92.

América Latina: Esbozos para una Autonomía Anti-Hegemónica

Mariano Andrés Guida¹

1. Introducción

La autonomía ha sido uno de los conceptos que han distinguido al estudio de las relaciones internacionales en la región. Destacados académicos y teóricos han dado su aporte desde una óptica orientada a ampliar la capacidad de incidencia y de manejo de los condicionantes que determinan los procesos políticos internos y externos.

La irrupción de la autonomía en nuestro continente se caracterizó por un esquema pensado en una escena internacional dominada por los vectores del enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, la búsqueda de espacios de inserción de los países de la región, y la incidencia de la dominación económica, cultural y política hacia las elites locales.

La dinámica de la política internacional de estos años, sin dudas, ha cambiado vertiginosamente, imponiendo nuevos desafíos a los países de la región en materia de cómo hacer frente a las transformaciones económicos-comerciales, políticas y socio-culturales experimentadas. Del mismo modo, la experiencia de la política regional de los últimos veinte años, profundizada en la última década, demuestra una creciente convergencia de intereses y percepciones, que han permitido avanzar en la construcción política de una ideario conjunto, con apelaciones a mecanismos institucionales, tales como la UNASUR, como asimismo la búsqueda de nuevos procedimientos y acercamientos sobre temáticas específicas.

Ambos procesos nos demuestran una evolución cada vez más compleja del sistema internacional, con crecientes condicionantes, actuales y futuros, a los márgenes de acción de los países de la región. Es por tal motivo, que desde nuestra opinión, la autonomía como idea, proyecto y práctica, en un esquema de creciente complejidad de la política internacional, con condicionantes difusos, que inciden en los márgenes de la decisión, debe ser abordada con la convicción que su posible realización implica la necesaria convergencia a nivel regional.

En tal sentido, creemos que los modos de desarrollar mayores espacios de decisión guardan estricta relación con la capacidad de implementar políticas autónomas, pensadas desde una matriz de concepción anti-hegemónica.

1. Secretario de Embajada y Cónsul de Tercera Clase. Actualmente se desempeña como Cónsul Adjunto en Belo Horizonte, Brasil. La opinión del funcionario no compromete ni representa la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Sobre este aspecto, a nuestro entender la autonomía aparece como un proceso que excede lo meramente estatal, y que tampoco puede ser medida por sus logros alcanzados a partir de acuerdos o por la resolución de una determinada contingencia.

En lo que podríamos denominar un proceso de autonomía anti-hegemónica, la principal acción se centra en el reconocimiento de la situación, en la toma de conciencia –para reproducir un término gramsciano– de ser parte de un proceso exógeno de creencias, construcción de identidades y percepciones. De allí que la autonomía anti-hegemónica presupone un esfuerzo por comprender el contexto en el cual se exponen las ideas y los programas políticos, teniendo a la sociedad civil como actor de relevancia en la producción de un análisis crítico de la realidad y sus condicionantes.

Cabe destacar que el criterio de anti-hegemonía, por nosotros esbozado, tanto en la concepción, como en la praxis de políticas autónomas, no supone un enfrentamiento material, ideológico, o ético, con un determinado país, o grupo de países. Fácil sería entonces reconocer las políticas autónomas como un mero antagonismo.

Con facilidad, en los últimos tiempos, se han multiplicado las apelaciones de cierta autonomía a políticas o prácticas, que responden más a cuestiones coyunturales, y de oposición, y que incluso se enmarcan en la reproducción de los modos de dominación hegemónica.

A continuación trazaremos algunas características centrales de la autonomía, su tratamiento en las relaciones internacionales, seguiremos con un somero estudio de la autonomía anti-hegemónica –sus bases teóricas, desafíos, el ejemplo práctico de la “situación hegemónica” en la seguridad regional– dejando en la conclusión el camino abierto para futuras consideraciones.

2. Autonomía. Desarrollo conceptual

La autonomía ha sido catalogada tanto por autores realistas, como constructivistas, tales como Morgenthau y Wendt –pese a los diferentes enfoques– como una máxima universal de las relaciones internacionales.

Para Morgenthau la autonomía representaba una “categoría objetiva de validez universal”.² La defensa y ampliación de la autonomía se convierten, en tanto, en un patrón de actividad que todos los Estados seguirían como una conducta dada. El carácter de este patrón dependería, entonces, sustancialmente de factores nacionales y de la lógica anárquica del sistema internacional. Así como los cambios en la estructura interna pueden alterar la definición de los objetivos, del mismo modo la situación sistemática y sus variaciones podrían tener consecuencias significativas sobre el patrón de actividad.

2. Morgenthau, H. Política entre Naciones. *La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano GEL, 1986.

Por su parte, Alexander Wendt consideró que la autonomía, junto con la supervivencia y el bienestar, constituían uno de los objetivos nacionales de los Estados, intereses que pueden describirse como “vida, propiedad y libertad”. De acuerdo con el mencionado teórico, estos intereses, comunes a todos los Estados, no son meras guías normativas para la acción, son poderes causales que los predisponen a actuar de cierta manera.³ La autonomía no se limita, por consiguiente, a seguir los postulados clásicos de un concepto en torno del Estado, sino que también incluye una noción autonómica respecto de la sociedad civil. Aspecto de fundamental importancia para tener una comprensión más abarcadora de la noción de autonomía y de sus implicancias.

En lo que respecta a nuestro continente, las principales manifestaciones respecto de la autonomía se caracterizaron por una visión anclada en la discusión dicotómica desarrollo-dependencia, en un sistema internacional bipolar, en el cual los países latinoamericanos, con escaso peso político en las decisiones centrales, pretendían lograr mayores márgenes de inserción.

Así, por ejemplo O'Donnell y Link subrayaron la dependencia como factor de dominación, y propugnaron las vías de integración para formar un poder común contra el poder dominante: *“La estrategia fundamental de los dependientes es su alianza contra su dominante. En la medida que los dependentistas superen el aislamiento en que los ha colocado su dominante, pueden pensar en poner en común sus recursos de poder y, con ello, introducir un cambio fundamental de situación”*.⁴

Por su parte Jaguaribe abordó la autonomía a partir de las relaciones existentes entre las elites locales y los poderes dominantes externos, entendiéndola como una capacidad del Estado que se construye desde su esfera interna: *“En términos estructurales el acceso a la autonomía dependen de dos condiciones básicas: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional (...) “Los países dotados de viabilidad nacional y de permisibilidad internacional precisan para ejercer su autonomía, o bien disponer de suficiente autonomía técnico empresarial, o disfrutar de una relación intra-imperial suficientemente universal.”*⁵

En tanto Puig se abocó a las condiciones de viabilidad de la autonomía en un contexto internacional asociado al cambio, cuyo proceso no dependía sólo de las condiciones materiales sino también de la incidencia de las elites decisorias.”⁶

Más cercano en el tiempo, Russell y Tolkatlán abordaron el concepto de “autonomía relacional”,⁷ la cual tenía entre sus objetivos posibilitar *“una entrega voluntaria*

3. Wendt, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 199, pág. 138.

4. O'Donnell y Link. *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.

5. Jaguaribe, H. *Dependencia y autonomía en América Latina*, en Helio Jaguaribe et. al., *La dependencia político-económica de América Latina*. México D.F.: Siglo XX Editores, 1970.

6. Señala Bernal-Meza que para Puig el tránsito de la dependencia hacia la autonomía dependía de las condiciones de viabilidad nacional, motivo que lo llevó a establecer grados abstractos de las capacidades estatales que implicaban cuatro estadios: la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la autonomía secesionista. Ver Puig, J. C., “Introducción”, en Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I, págs. 24-90.

7. Russell y Tolkatlán, recurriendo a corrientes filosóficas y sociológicas como la del pensamiento complejo, y siguiendo la noción de “autonomía enraizada” (embedded autonomy) formulada por Peters Evans, formularon la noción de autonomía relacional a partir de un concepto asentado en las relaciones más que en la oposición. En tal sentido, la autonomía se

y creciente de la soberanía que se traduce principalmente en la creación de instituciones y regímenes internacionales (...) que apunta no sólo a obtener beneficios funcionales sino también a desarrollar un conjunto de instituciones y normas que procuran incorporar la noción de un bien común".⁸

A continuación, abordaremos algunas ideas y trazados centrales acerca de la noción de autonomía anti-hegemónica.

3. Autonomía Anti-hegemónica. Breves premisas

La noción trazada de autonomía anti-hegemónica tiene por objeto, en su elaboración teórica, las siguientes premisas:

El reconocimiento de la autonomía como la vocación natural de toda entidad política en la búsqueda de eliminar o reducir los condicionantes, tanto internos como externos.

La comprensión de la autonomía como un proceso que excede la esfera interestatal, y que por lo tanto no se limita a logros institucionales o acuerdos de líderes, tan visibles a la opinión pública. De allí la importancia de la participación e inclusión de la sociedad civil en los procesos autonómicos.

La ubicación de la autonomía anti-hegemónica allende a la búsqueda de políticas destinadas a enfrentar de manera dialéctica un poder estatal exógeno a la región. Por consiguiente, no constituye una acción concertada contra un determinado Estado, ni contra un sistema económico determinado. La autonomía planteada parte del reconocimiento de una "situación hegemónica", actuándose contra sus resultados dominantes, hoy en día globales y legitimados de manera indubitable, que constituyen "abstracciones transhistóricas", en tal sentido, ideas, conceptos y procedimientos de repetición y aceptación en el campo político, cultural y económico que condicionan los márgenes decisorios.

En cuanto a sus objetivos, la autonomía anti-hegemónica tiene por finalidad consagrar un modo de (intra) relacionamiento que permita asegurar nuevos tipos de legitimidades, procesos, e interacciones, con el propósito de ampliar la capacidad de incidencia y reducción de los costos que inciden en las decisiones políticas, mediante la identificación de los intereses comunes y el reconocimiento de mecanismos de mutua ayuda.

desplaza de la autosuficiencia u oposición "a la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia como otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras". Russell, R., y Tolkatlán, J., "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono sur", en Perfiles Latinoamericanos 21, diciembre 2002, p.154-159.

8. Russell, R., y Tolkatlán, J, Op. cit.

4. Autonomía antihegemónica en la región, condiciones y la dinámica del poder mundial

La experiencia de la región, en los últimos veinte años, y profundizada en la última década, demuestra a grandes rasgos la existencia de una estructura social de amistad y cooperación que ha regulado las relaciones entre los países.

El cambio institucional que significó el afianzamiento de la democracia, posibilitó la consolidación de una nueva cultura política, con implicancias en las percepciones geopolíticas y posicionamientos. Es así como de las visiones antagónicas, y asentadas en la rivalidad, pasamos a comprobar el incremento de los procesos de cooperación, que hicieron de la paz, la democracia, y la vigencia de las libertades y los derechos humanos factores de incidencia en las motivaciones, percepciones y prácticas políticas.

Así como lo indicado representa un sustrato de importancia para el desarrollo de políticas con una visión autonomista, la dinámica del sistema internacional aparece, en paralelo, como un desafío a la convergencia.

Resulta complejo, y arriesgado, aventurar si de la vigente unipolaridad pasaremos a experimentar una multipolaridad –si acaso esta será pacífica, permitirá construir consensos duraderos, propiciará cambios progresivos en la instituciones internacionales o si por el contrario consolidará una nueva aristocracia de poderes regionales y mundiales, emulando el Congreso de Viena en el siglo XXI– o transitaremos un camino más anárquico y pesimista hacia una situación de “non polarity”, o hacia la reafirmación de una política internacional signada por los bloques políticos-comerciales, con incidencia creciente de las potencias regionales.

Lo cierto es que a los procesos imperantes de legitimación, podrán sumarse nuevos cuestionamientos, como así también reafirmaciones, e incluso una radicalización de sus prácticas, procedimientos y modos de acción, los cuales, en el marco regional, podrán dar paso a procesos de fragmentación y jerarquización que alejen a los países de la región de sus posiciones de convergencia.

5. La Seguridad en la región y la “situación hegemónica”

Desde el final de la Guerra Fría, las percepciones sobre la seguridad internacional, y con ello las formas clásicas que la explicaban, tales como la condición anárquica del sistema, la preponderancia del Estado como actor principal, la primacía del objeto de supervivencia, como así también el carácter externo de las amenazas, enfrentaron serios desafíos para explicar la realidad que se avecinó en las posteriores décadas.

Es así como aparecieron diversas formulaciones teóricas tendientes a considerar las fuentes de la inseguridad como parte la esfera interna de los Estados.⁹ En la

9. Ayooob, M., *Defining Security: A subaltern Realist Perspective*. In *Critical Security Studies*, edited by Keith Krause and

misma sintonía, las respuestas frente a las nuevas amenazas superaban el clásico tratamiento estatal para dar lugar a una atención global.¹⁰

Estas nuevas formulaciones –indicadas en lo académico– han tenido su correlato en el tratamiento de los organismos multilaterales regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA). Al respecto, basta considerar la Declaración sobre Seguridad con motivo de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada los días 27 y 28 de octubre de 2003. La proclama reconoció a las nuevas amenazas, caracterizándolas como multidimensionales, por su origen e instrumentación de las acciones reversibles. Las amenazas mencionadas son: el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, las amenazas sociales, ambientales y de salud.¹¹ Como podemos comprobarlo, el crimen, la degradación ambiental y la pobreza dejan de pertenecer al ámbito interno, social y económico, y son ubicados en el plano de la seguridad internacional.¹²

Lo que no podemos dejar de considerar para nuestro estudio, sin embargo, es aquello que no ha cambiado, a saber: el dominio hegemónico-conceptual de la agenda de seguridad internacional, y la posición histórica de “receptores” de los países de la región.

El manejo conceptual de la seguridad tiene una directa incidencia en las causas que determinan las condiciones de inseguridad, y de las respuestas políticas que se dan tanto en la esfera interna como externa de las entidades estatales, afectando las decisiones autónomas y la convergencia de intereses.

En cuanto a la posición histórica de los países de la región, éstos continuarían su posición histórica de de las preocupaciones de seguridad impuestas desde la lógica y el discurso hegemónico, como lo fue en su momento la aplicación del mecanismo regional del TIAR (Tratado de Asistencia Recíproca) –destinado a legitimar las intervenciones de los Estados Unidos en la Guerra Fría–, y los posteriores intentos de aplicación de políticas antiterroristas o la lucha contra la proliferación nuclear en la región.

Michael C. Williams, 121-146. University of Minnesota Press.

10. Krause, K., Williams, M., Broadening the Agenda of Security Studies. Politics and Methods. *Mershon International Studies Review* 40: 229-54. 1996. Para un mejor abordaje del complejo marco conceptual desarrollado en torno de la seguridad en las postrimerías de la guerra fría se recomienda la lectura de los siguientes textos: Booth, K., *Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice*. *Internacional Affaire* 67 (3): 527-545- 1991; Buzan, B., *People, Status and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post cold War Era*, Lynne Rienner, 1991; Buzan, B., Waever, O., and Wilde, de J., *Security : a New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner 1998; Simon, D., *Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse*. In *Critical Security studies*, edited by Keith Krause and Michael C. Williams, 3-32 University of Minnesota Press 1997; Grieco, J., *Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*. In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David A. Baldwin, 301-318. New York: Columbia University Press, 1993; Klare, M., and Thomas, D., *World Security: Challenges for a New Century*. New Cork: St. Martin's Press, 1994; Walt, Stephen., *The Renaissance of Security Studies*. *Mershon International Studies Review* 41: 211-39.

11. Declaración sobre Seguridad en las Américas, 28 de octubre, 2003, 34 Sesión Regular, OEA/Ser.L/XIV.2.34, November 17-20, 2003, CICAD/doc.1269/03.

12. Según el autor William Leogrande: “as the OAS declaration points out, these non traditional threats are multidimensional and require multidimensional responses that draw on all instruments of national power: economic, political, and social, as well as military”. Leo Grande, W. *From Red Menace to Radical Populism*. U. S. insecurity in Latin America. *World Policy Journal*, Winter 2005/06. pág. 25-34.

En la actualidad aparece legitimada y compartida la visión de pensar la seguridad desde diferentes dimensiones –pretendidamente superadoras de las nociones de territorialidad, amenaza externa y respuesta militar– entre las cuales pueden mencionarse: a) política (fundada en el subdesarrollo institucional de los Estados); b) económica (asentada en la incidencia negativa de los procesos económicos, acelerados como consecuencia de la globalización financiera y comercial); c) social (con base en los efectos trans-fronterizos de las situaciones internas de determinadas países, tales como la inmigración o el desplazamiento forzoso de poblaciones); d) ambiental (deforestación, degradación ambiental) y e) en materia de salud (pandemias).

Esta “situación de hegemonía” en las agenda de seguridad, con sus consecuentes mecanismos de reversibilidad, tiene dos tipos de consecuencias comprobables.

En primer lugar, la re-conceptualización operada sobre las problemáticas sociales, económicas y ambientales –colocándolas bajo el rótulo de amenazas a la seguridad– ubican a la región en una falsa posición de “dador de inseguridad” hacia el sistema internacional.

Y en segundo término, la vigencia de discursos y difusión de las prácticas mencionadas constituyen obstáculos para lograr la construcción de un espacio simbólico en el cual se conjuguen intereses comunes, y por consiguiente, contrarios a la noción de “importar” nociones de seguridad.

De allí, entonces, que el desarrollo de esquemas autonómicos no pasa sólo por enfrentar una problemática en común, o la realización de acuerdos, sino por coordinar acciones comunes tendientes a desarrollar políticas con efectos autonómicos.

En tal sentido, si debiésemos postular una política autónoma en materia de seguridad deberíamos identificar, entre otras posibles, las siguientes prioridades para la región: a) La protección de los recursos naturales de las áreas estratégicas de la región, por ejemplo: el Atlántico Sur, la Amazonia y el Acuífero Guaraní; b) Consolidar América del Sur como un área de paz, libre de armas de destrucción masiva, y de toda injerencia de una potencia extranjera; c) La conducción civil de las fuerzas armadas; d) El respeto de la democracia y las libertades fundamentales; y e) La cooperación en el ámbito de las industrias de defensa y su vinculación al desarrollo económico.

6. Conclusión

Con el presente esbozo hemos pretendido trazar algunas líneas elementales sobre la posibilidad de un pensamiento autonómico en la región, que responda a desafíos trascendentes a una determinada coyuntura, y que atienda a develar el plexo hegemónico –condicionante de las decisiones a nivel individual y regional– con la finalidad de identificar intereses propios y comunes, disponiendo mecanismos de convergencia, y mutua ayuda, que permitan ampliar los márgenes decisorios.

Del mismo modo, nuestra intención ha sido destacar que el inicio de un proceso autonómico requiere la identificación del sistema de valores, criterios, conjunto

de “verdades”, mecanismos de consenso y reproducción de liderazgo intelectual, que constituyen la manifestación del orden hegemónico.

En tal sentido, podemos concluir, como punto de partida de su reconocimiento, que la hegemonía no implica una situación material absoluta, ni el dominio completo de las decisiones o acuerdos, sino que abarca un complejo de relaciones sociales, económicas y culturales, con efectos de legitimidad, estabilidad e injerencia.

Gobiernos Locales y Gestión Internacional: El Caso Argentino

Claudia Gasol Varela¹

1. Introducción. Marco metodológico y cuestiones a ser analizadas

El análisis del accionar local en materia de gestión internacional que se viene desarrollando en la Argentina –con fundamental énfasis en el periodo que comienza con la reforma constitucional de 1994²– nos lleva a formularnos, a priori, una serie de interrogantes, los cuales, algunos de ellos, aún se encuentran pendientes de respuesta. Entre los más destacados encontramos: 1) ¿en quién recae la responsabilidad internacional ante el accionar de los agentes locales en sus relaciones con otros Estados?, ¿qué alcances y limitaciones señala nuestra Constitución para los entes locales específicamente en esa área?, ¿es necesario una Ley que reglamente el Art. 124?, de ser así, ¿en titularidad de quién estaría esa “facultad legisferante”, del Congreso Nacional o de las legislaturas provinciales? ¿cómo se comportan en los hechos las distintas entidades locales en orden a dichas facultades “de gestión internacional”? ¿cómo se presenta la cuestión en las constituciones provinciales? Todos estos interrogantes serán abordados en la presente argumentación, a través de la cual intentaremos hallar su respuesta y –en aquellas donde la cuestión esté aún

1. Abogada (1998). Especialista en Derecho de daños (UB 2000), Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense (UCM) y Escuela Diplomática de Madrid (2009). Ex Becaria OEA (2000) - MAEC-AECID (2007-2008) - UCM - Madrid (2009) - UPV (2010). Es Profesora adjunta en las materias: “Las fuentes del Derecho Internacional Público” (UBA) y Derecho Internacional Público (UNLZ). Asimismo se desempeña como Jefa de Trabajos Prácticos por concurso a cargo de comisión en la materia: “Derecho Internacional Público” (UBA), profesora de las asignaturas: “Integración Económica”, “Derecho de la Integración” y “Derecho Administrativo” (UB). Tiene a su cargo la materia: “Elementos de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público” para la preparación de aspirantes al Servicio Exterior de la Nación (ISEN) desempeñándose como tal en Instituto privado de formación para aspirantes al ingreso a la carrera diplomática. Asimismo prepara aspirantes a la carrera diplomática para los coloquios de aptitud diplomática y ensayos. Investigadora UBA-CARI. Miembro adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja” (UBA) y Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.) en donde forma parte como miembro investigador y secretaria académica, del Comité: “Las Provincias en el Plano Internacional” cuyo Director es S.E. Embajador Eduardo Iglesias. Se encuentra en etapa de revisión de su tesis de Maestría en Relaciones Internacionales y en etapa de investigación la tesis doctoral; ambas en la UBA. Se ha desempeñado como “coordinadora académica” del seminario sobre el Foro Consultivo De Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (CARI-CEBRI // BID-INTAL) Buenos Aires, 19 y 20 de noviembre de 2008.

2. Con la reinstauración democrática, se profundizó en la idea de reformar la Constitución Nacional. Es así como el entonces Presidente Alfonsín creó el Consejo para la Consolidación Democrática y desde allí se comenzaron a oír las primeras voces en ese sentido. Recién se plasmó dicha idea en el llamado “Pacto de Olivos” entre las fuerzas políticas mayoritarias en ese momento, reflejadas en las figuras de entonces ya ex Presidente Raúl Alfonsín y el entonces Presidente Carlos Saúl Menem. De ese acuerdo surgió la idea más consolidada de reforma y ello condujo a que el Poder Legislativo en cumplimiento del artículo 30 de la Constitución Nacional declarara la necesidad de su reforma parcial sancionando para ello la Ley Nro. 24309 que en su artículo 3 inc. (d) expuso uno de los objetivos de dicha reforma que fue la de “consolidar el federalismo”, adoptándose el artículo 124 en la Constitución Nacional.

hoy pendiente de resolución— es nuestra intención aportar ideas, reflexiones y marcos de análisis diferentes.

2. Federalismo en la Argentina. El art. 124 de la Constitución Nacional y su vinculación con el accionar provincial

La República Argentina tradicionalmente adoptó la forma representativa, republicana y federal como forma de organizarse políticamente. Siguiendo a Hernández, a través de un sistema descentralizado que comprendió también a los municipios.³ Al respecto, contamos actualmente con un sistema descentralizado de poder político de tipo federal expresamente establecido en la Constitución Nacional, en donde podemos encontrar por un lado el Gobierno Central y por el otro las 23 administraciones Provinciales y una Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)⁴ creada formalmente por la Constitución Nacional en su última reforma a través del artículo 129, en donde también tiene asiento la Capital Federal. Al decir de Dalla Via, la reforma de 1994 creó un nuevo sujeto de derecho público pues fue en ese momento que se reconoció un “gobierno autónomo” para la Ciudad de Buenos Aires con facultades propias de legislación y jurisdicción y con un Jefe de Gobierno elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Anteriormente a la indicada reforma, la Constitución Nacional reconocía solo como sujetos de derecho público al Estado Federal, a las provincias y a los municipios cuyo régimen se desprende de las Constituciones provinciales y cuya existencia está garantizada por la propia Constitución Nacional⁵. Asimismo, con la última reforma se consagró plenamente la autonomía municipal y con ello, también los municipios se lanzaron a “mostrarse puertas afuera” en una rica e intensa gestión externa. Ello potenciado a nivel regional con el Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (en adelante, FCCR).

Todas estas administraciones revisten el carácter de autónomas en el sentido de poder dictar su propia Constitución⁶ (en el caso de la Ciudad Autónoma, su propio Estatuto conforme lo indica el art. 129 de la Constitución Nacional en su último párrafo. Ello considerando lo indicado por la Ley 24.588 que operaría como limitaciones de hecho al Estatuto). Las Constituciones provinciales (al igual que el Estatuto de CABA) deben estar en un todo de acuerdo con la Constitución Nacional, no

3. Cf. Hernández María Antonio: “La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial”. En: Carnota, Walter F: “Derecho federal. Sus implicancias prácticas”. Grun editora. Buenos Aires, enero 2005. pp. 21-58. Se sugiere la consulta de dicha obra a los efectos de profundizar en los aspectos histórico-constitucionales de nuestro federalismo a la luz del pensamiento de Alberdi y la letra de la Constitución a través de las sucesivas reformas.

4. arts. 5 a 13 y arts. 121 a 129 de la Constitución Nacional.

5. Ibid.

6. Por ello, cuando nos refferamos a la Constitución Nacional (CN), aludimos a la Constitución de la República Argentina, caso contrario utilizaremos conceptos tale como: “Constitución provincial” o “Constitución local” para referirnos al texto fundamental de alguna administración provincial.

pueden suceder casos de contrariedad entre una norma provincial y la Constitución Nacional ya que necesariamente la primera sería considerada inconstitucional.⁷ Asimismo, las Provincias preceden a la Nación, con lo cual al momento de la organización nacional, estas delegaron ciertas competencias a la Nación y se reservaron otras para sí mismas.⁸

El sistema federal –en lo atinente a las atribuciones de gestión externa– se vio acentuado y reforzado en 1994⁹ cuando se produce la última reforma constitucional que incorpora el art. 124. De su texto se desprenden dos cuestiones de importancia para las administraciones provinciales. Por un lado, la posibilidad para éstas de crear regiones, y también –por otro– la de celebrar “convenios internacionales”. Con respecto a la primera de ellas, la posibilidad conferida a las provincias de integrarse en regiones surge de nuestra Carta Magna a partir de la reforma de 1994. En efecto, el art. 75 inc. 19 menciona entre las facultades del Congreso Nacional “...proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones...”. No obstante ello, la principal herramienta constitucional que poseen las provincias argentinas para la creación de regiones es el propio art. 124 en cuyo texto, se faculta a las mismas para la creación de regiones institucionalizadas¹⁰ con el fin de propender a su desarrollo económico y social.¹¹

Ahora bien, respecto a la otra de las cuestiones que se derivan de la presente norma, esto es: la posibilidad para las provincias de celebrar “convenios internacionales”, ellos están sujetos a ciertas limitaciones establecidas en el mismo texto normativo en análisis: 1) no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, 2) no afecten facultades delegadas al Gobierno Federal, 3) no afecten el crédito público de la Nación y 4) que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

a. No sean incompatibles con la política exterior de la Nación: ya que la conducción de la política exterior es competencia del Gobierno Federal por delegación en

7. arts. 5 y 128 de la CN.

8. arts. 121 y 126/7 de la CN.

9. Ley N° 24.309. Publicada en BO. 31.12.93. Allí se declara la necesidad de la reforma a la Carta Magna.

10. Respecto a los órganos de las regiones, afirma Hernández que por el carácter sectorial, instrumental y adjetivo de la región, se aconsejan órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades respectivas de las provincias u órdenes gubernamentales que formen parte de ella. El mismo autor cita a los modelos de regionalización actualmente vigentes como Norte Grande Argentino, Nuevo Cuyo, Patagonia y Centro como seguidores de éstos criterios. Cf. Hernández, Antonio María (h): “Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios”. Editorial Depalma. Buenos Aires. 2000. pp. 104-5.

11. Art. 124 C.N: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines...”. Existen algunas opiniones como la de Antonio María Hernández que consideran propicio vincular el art. 124 con el art. 75 inc. 19 (como norma progresiva de la nueva constitución del 94), afirmando que existe una correlación entre los términos del desarrollo humano como marco más amplio que incluye al desarrollo económico, como ámbito especial con la obligación común de los actores institucionales de la federación, de proveer al desarrollo integral del hombre. Cf. Hernández, Antonio María: “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1997, pp. 85. citado por Midón, Mario A. R: “Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del Mercosur”. Editorial Rubinzal – Culzoni editores. 26 octubre 1998, pp. 407 y Cf. Hernández, Antonio María (h): “Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios”. ob. cit.

la Constitución Nacional a través de los arts. 27, 75 (incs: 13, 15, 18 y 19), 99 inc. 11, 125 y 126).

Si bien, esta competencia no puede ser ejercida por las provincias, corresponde efectuar ciertas consideraciones respecto a los poderes que las provincias se han reservado por imperio del art. 121 CN y aquellos concurrentes con el gobierno federal para el bienestar económico y social ya que, en dicha gestión, en diversas ocasiones puede ser que en orden a la protección de sus intereses la provincia actúe en el ámbito internacional a condición de no comprometer negociaciones que hagan a las relaciones internacionales del Estado Federal.

b. No afecten facultades delegadas al Gobierno Federal: En ese sentido, señala Mooney¹² que son poderes exclusivos del gobierno federal los establecidos en los arts. 75, 99, 100 y 116 (siendo éstos de tipo explícito) y mencionando especialmente lo indicado en el art. 75 inc. 32 como un poder implícito de la Nación. Por ello explica Salviolo¹³ que las competencias que llegasen a ser objeto de convenios internacionales por parte de nuestras provincias, están mencionados en el Art. 125 *in fine* de nuestra CN.

c. No afecten el crédito público de la Nación: Badeni¹⁴ aclara la cuestión al indicar que ello implica no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole que contrajo. Salviolo aclara que éstos “convenios internacionales” no podrían comprometer a la Nación, excepto que ella se haya constituido como avalista.¹⁵

d. Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional: Este aspecto es controvertido actualmente dentro de la doctrina constitucional reflejándose ello en el ámbito legislativo donde encontramos diversos proyectos de ley en donde entienden este requisito en distintas instancias de celebración del Convenio. Sobre ello regresaremos al momento de referirnos a los debates entorno a la posible reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional.

A continuación abordaremos ésta última cuestión. En ese sentido nos introduciremos por las normas pertenecientes al Derecho Internacional Público a los efectos de determinar si éstos “acuerdos internacionales” son realmente tratados a la luz del orden jurídico internacional y si –en tal caso– las unidades componentes de la federación (en nuestro caso, las provincias) pueden ser consideradas sujetos de dicho ordenamiento.

12. Mooney, Alfredo Eduardo: “Derecho Público Provincial”. Editorial Advocatus. Córdoba, abril 2001. pp. 78/9.

13. Salviolo, Marcelo A: “Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el federalismo de concertación”. ISEN. Editorial Nuevo Hacer (GEL). Buenos Aires, diciembre 2005. pp. 117.

14. Badeni, Gregorio: “Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires, 1994. pp. 437 y ss. Citado por Castillo Argañarás, Luis Fernando: “Federalismo y Relaciones Internacionales” en: Carnota, Walter F: “Derecho federal. Sus implicancias prácticas”. ob.cit. pp. 71-96.

15. Salviolo, Marcelo A; ob. cit.; asimismo, para un análisis mas profundo acerca de éste requisito, se recomienda la citada obra en donde Salviolo realiza un análisis con distintas variantes posibles de interpretación del mismo.

3. Un enfoque desde el Derecho Internacional Público. La personalidad internacional. Dos caras de la misma moneda: la capacidad de celebrar tratados y la responsabilidad internacional en el caso del Estado Federal

Sujetos del DIP. Capacidad de celebrar tratados internacionales

Dice el Profesor Julio Barberis¹⁶ que, el concepto de sujeto de derecho se encuentra vinculado con la noción de ámbito de validez personal de las normas, el cual expresa el conjunto de personas vinculadas por aquellas. Por todo ello concluye afirmando que “...*sujeto del orden jurídico internacional es toda entidad o individuo que es **destinatario directo** de una norma del orden jurídico internacional que otorga un derecho o impone una obligación...puede definirse al sujeto como aquel cuya conducta está prevista directa y efectivamente por el derecho de gentes como contenido de un derecho o de una obligación*”.¹⁷ A esta definición, Díez de Velasco le agrega que se necesita asimismo otro requisito para ser considerado sujeto del derecho internacional, cual es la capacidad procesal para ejercer esos derechos o cumplir dichas obligaciones en el ámbito internacional.¹⁸

Ahora bien, una vez establecido que entendemos por sujeto del derecho internacional, e intentando arrojar luz al tema que nos ocupa, corresponde establecer las siguientes consideraciones. En virtud de que una entidad sea destinataria directa de normas provenientes del ámbito internacional y posea la capacidad procesal para ejercer los derechos o responder ante las obligaciones que dicha norma le atribuya, determina su condición de sujeto del derecho internacional público y –por ende– le permite poseer el llamado *treaty making power* (o capacidad de celebrar tratados), ejercer el derecho de legación activo y pasivo y responder internacionalmente ante las consecuencias perjudiciales de sus actos y/o incumplimiento del derecho internacional.

En ese entendimiento y –dadas las disposiciones emanadas del art. 124 antes analizado– correspondería formular dos planteos: En primer lugar, al referirnos a los convenios internacionales celebrados por las provincias bajo el marco del indicado artículo de la Constitución Nacional, ¿estamos ante verdaderos “tratados internacionales” según el derecho internacional público? Asimismo, la indicada “atribución” conferida por la Carta Magna, ¿convierte a las provincias en sujetos internacionales y –por ende– pasibles de responsabilidad internacional?

A los efectos de contestar nuestros interrogantes nos remitiremos a la definición de “tratado internacional” que nos brinda el profesor Julio Barberis quién admite que se puede definir al tratado internacional expresando que “...*se caracteriza por ser*

16. Barberis Julio: “Los sujetos del derecho internacional actual”. Editorial Tecnos. Madrid. 1984. 203 páginas.

17. Barberis, Julio; Pfirtner, Frida Armas y Querol, María: “Sujetos del Derecho de Gentes”. Universidad Austral. Cuadernos de Derecho Internacional 1. Editorial ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1998.

18. Díez de Velasco, Manuel: “Instituciones de Derecho Internacional Público”. Duodécima Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1999. Pág. 218 y ss.

*creado mediante una manifestación de voluntad común de dos o mas sujetos del derecho de gentes con capacidad suficiente tendiente a establecer una regla de derecho en el orden jurídico internacional y que esté regido directamente por ese ordenamiento...*¹⁹

También referimos –en el ámbito del derecho internacional público– a la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados en donde vemos que en su artículo 2º inc. a) describe los tratados a los cuales dicho texto se aplica, afirmando que: “...se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o mas instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”, con lo cual observamos que se refiere solamente a los Estados.

Dicha conclusión se complementa con el artículo 6º de la señalada Convención cuando afirma que “...Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados...”. Este último artículo generó un rico e intenso debate en el ámbito de la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI) a los efectos de elaborar el proyecto de artículo 6º para la celebración de la Convención ya que es allí donde se debatió la posibilidad de incluir a los Estados miembros de uniones federales como entidades con capacidad para celebrar “tratados internacionales” pero finalmente no se lo incluyó.

Ernesto de la Guardia, en su obra *Derecho de los Tratados Internacionales*²⁰ recreó este debate planteándolo como la “cuestión de los Estados Federales”²¹. Cuenta allí que la cuestión venía debatiéndose ya desde hace unos años cuando en el Proyecto de 1962 se incluía a los Estados miembros de una unión federal junto con las Organizaciones Internacionales y demás sujetos del DIP. El Proyecto de la CDI con respecto al actual artículo 6º contenía una 2º parte que indicaba lo siguiente: “...2. Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta”.

En el año 1965, al momento de decidirse la exclusión de las Organizaciones Internacionales, se entendió que el artículo ya no resultaba útil pues el ámbito de aplicación personal de la Convención estaría dado solamente por los Estados y que esa segunda parte refería a una cuestión netamente de derecho interno. Esa fue la posición asumida por la Republica Argentina argumentando que el proyecto de artículo no le generaba inconveniente porque su Constitución Nacional (la de 1853-1860) no otorgaba esa atribución a los gobiernos locales argentinos y que ello era una cuestión interna de cada Estado. Es así como en el segundo periodo de sesiones de la Conferencia de Viena y con el impulso de la delegación canadiense (que veía en esa segunda parte del articulado un complejo problema con la cuestión de “Quebec”) se procedió a la eliminación de esa segunda parte del artículo, quedando el texto del artículo tal como hoy lo conocemos. Ello por 66 votos contra 28 y 13 abstenciones,

19. Barberis, Julio, “Formación del Derecho Internacional”. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1994. pág. 49.

20. De la Guardia, “Derecho de los Tratados Internacionales”. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1997.

21. Ibid., pág. 131 numeral 19.

lo cual es importante destacar pues puede ser ilustrativo del consenso en esa época sobre esta cuestión.²² En ese sentido, De la Guardia incluye en su argumentación el texto constitucional de diversos Estados donde se niega –al menos en principio– esta atribución a los estados miembros de una federación. Tal el caso de la Constitución de Estados Unidos en su artículo 1º, secc. 10, párrs. 1º y 3º; la Constitución Federal Suiza de 1874 en su artículo 8º, la Constitución de la URSS de 1944 en su artículo 18 a y la Ley Constitucional de la República Federal de Alemania de 1949 en su artículo 32 párrafo 3º.²³ Todo ello también generó que de los trabajos de la CDI quedara expresado el alcance del vocablo “*Estado*” para ese artículo; con el mismo sentido con el que se lo entiende en la Carta de Naciones Unidas, en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958 y en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961; ello a los efectos del derecho internacional.²⁴

De todo lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que los sujetos del derecho internacional pueden celebrar tratados, estén o no regidos por la Convención de Viena. Ahora bien, en el caso de los Estados miembros de un Estado Federal, tal atribución no viene dada directamente del derecho internacional público, sino por la constitución del Estado, encontrando entonces su capacidad para actuar internacionalmente, en una disposición constitucional y, por ende, de derecho interno. De ello concluimos que los “acuerdos internacionales” a los que alude el art. 124 CN no son “tratados internacionales” por no estar regidos por el Derecho Internacional Público. Ello se condice con lo expresado por Pedro Frías cuando afirma que es correcto el uso de la expresión “convenios” y no “tratados” los cuales quedan reservados a la nación.²⁵

Responsabilidad Internacional

Por otra parte, si analizamos los preceptos establecidos por la CDI en sus trabajos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados²⁶ aprobado por Resolución Nro. 56/83 de la Asamblea General del 12.12.01,²⁷ encontramos claramente la cuestión en dos artículos importantes de dicho documento. El primero de ellos es el art. 4 que dispone:

22. *Ibíd.*, pp. 132.

23. *Ibíd.*; 132/133.

24. *Ibíd.* 132.

25. *Ibíd.* Ver al respecto también la obra de Salviolo, op. cit. pp. 123.

26. Para la elaboración del presente apartado se ha utilizado los siguientes recursos de investigación (publicaciones y documentos normativos nacionales e internacionales):

a) Proyecto Crawford sobre la Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Anexo a la Resolución Nro. 56/83 del 2001 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

b) Informe del Proyecto, elaborado por el Sr. Relator Especial James Crawford. Se lo puede hallar en Biblioteca Naciones Unidas – Sede Argentina sita en Junín Nro. 1940 Capital Federal – bajo el Nro. A/56/10 (01-59916 (S) 251001 251001”.

27. Actualmente, por Resolución Nro. 59/35 del 02.12.04 se colocó a estudio de los Gobiernos a los efectos de formular comentarios, como así también se solicitó al Sr. Secretario General que elabore una compilación de las acciones de los gobiernos acerca de los temas indicados en los artículos y se colocó el tema en la agenda provisional del 2007 a los efectos de ser tratado allí.

Comportamiento de los órganos del Estado

1. *Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del mismo.*
2. *Se entenderá que órgano incluye a toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno.*

En el artículo señalado, el Sr. Relator Especial James Crawford indica la responsabilidad internacional del Estado más allá de que el acto ilícito²⁸ sea cometido por algún órgano del Estado nacional como así también, correspondiente a uno de sus miembros subnacionales. Ello encuentra complemento con el artículo 5 al disponer que:

Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4, pero esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad.

Allí el Relator Especial refiere a la situación de los Estados Federales y su relación con sus estados miembros; lo cual aplicado al caso de nuestro país, explicaría –a la luz del derecho internacional público– la relación entre el Estado Federal y las Provincias de suscitarse algún incumplimiento por parte de éstas últimas, respecto al Derecho Internacional y a las obligaciones que éste le impone al Estado Federal, como estructura. En ese contexto explica Crawford que si bien la forma de organización de un Estado, su estructura y sus órganos, no se rigen por el derecho internacional, sino por el ordenamiento jurídico interno, el Derecho Internacional tiene una función propia que es delimitar la responsabilidad internacional del Estado por los comportamientos de aquellos órganos y/o entidades que actúan, según esa organización interna, conforme prerrogativas de derecho público interno.

Explica que esa es la tendencia en el derecho internacional a la luz de la jurisprudencia y doctrina más sobresaliente. En ese aspecto, cita diversos pronunciamientos de los tribunales internacionales que atribuyen la responsabilidad internacional al Estado Federal por los comportamientos realizados por los Estados sub-nacionales, en el caso argentino, las provincias.²⁹

28. Caracterizado a través de los elementos que lo componen, en el art. 2 del documento, donde afirma que “Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión: a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado”.

29. Agrega que éste aspecto fue destacado, en el marco de los Estados Federales, en el *asunto LaGrand* (Alemania con EUA), *Provisional Measures*, I.C.J. Reports 1999, pág. 9 y 16 párrafo 28. Cf. Crawford. *Ibidem*. pp. 66. cita 102.

Agrega también que el art. 4³⁰ al hacer referencia a un órgano del Estado, lo realiza bajo un concepto amplio que incluye no solamente a los órganos de la administración central, funcionarios de nivel superior o personas encargadas de las relaciones exteriores solamente, sino también incluye a los órganos de gobierno de cualquier tipo y jerarquía “...inclusive a nivel provincial o incluso local³¹ ... no se distingue entre órganos ejecutivos, legislativos ni judiciales.³² En ese aspecto, Crawford menciona la decisión de la Comisión Franco-Italiana de Conciliación en el asunto relativo a los “*Herederos del duque de Guisa*” quién afirmó que “...a los efectos de alcanzar una decisión en el presente caso, poco importa que el decreto del 29 de agosto de 1947 no fuera promulgado por el Estado Italiano sino por la región de Sicilia, ya que el Estado Italiano responde de la aplicación del Tratado de Paz, incluso en los que respecta a Sicilia, independientemente del grado de autonomía que el derecho público de la República Italiana conceda a Sicilia en las relaciones internas...”³³ Principio también corroborado en los trabajos preparatorios de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de 1930.³⁴

Específicamente para el caso que nos ocupa, Crawford agrega que no interesa que la división territorial conforme un Estado Federal o sea una región autónoma específica, como así tampoco interesa si el derecho estatal confirió o no, al poder legislativo federal la facultad de obligar a esa división territorial a acatar las obligaciones internacionales del Estado.

Crawford concluye su análisis,³⁵ en éste aspecto, manifestando que en la actualidad estamos en presencia de federalismos muy disimiles entre sí, reconociendo un elemento común en la mayoría de ellos que es, la falta de personalidad jurídica internacional de sus Estados miembros, en especial, la capacidad para celebrar tratados.³⁶ De ello deducimos que –como afirmaba Roberto Ago– la responsabilidad internacional es de Estado a Estado y –por ende– los Estados miembros de una federación carecerían también de esa capacidad de responder internacionalmente ya que el único responsable en el plano internacional son los Estados y –en el caso de una federación– el Estado Federal.

Como conclusión de lo hasta aquí analizado, podemos apreciar que de éste conjunto de normas internacionales indicadas no surgiría el carácter de sujetos internacionales de las provincias, aunque corresponde admitir que no existe acuerdo

30. Ver nota 5 del presente informe.

31. Crawford, ob. cit. pp. 70.

32. Crawford, cita el asunto: “*Salvador Commercial Company en donde el tribunal arbitral declaró que ...El Estado responde de los actos de sus dirigentes, ya pertenezca a la rama legislativa, ejecutiva o judicial, siempre que los actos sean realizados en calidad oficial...*”. También se citan pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia en el asunto correspondiente a la diferencia relativa a la inmunidad judicial de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos cuando dijo que “...Es una norma de derecho internacional comúnmente reconocida que el acto de los órganos del Estado debe considerarse como acto de ese Estado. Esta norma [es] de carácter consuetudinario...”. Asimismo dijo la Corte internacional de Justicia que el mismo principio se aplica a los poderes legislativos y judiciales. Crawford. Ob. cit. pp. 70/1, ver citas 112/3/4.

33. U.N.R.I.A.A.; Vol. XIII. Pág. 150 (1951), ver pág. 161. Ver también decisiones anteriores como, Pieri Dominique and Co. Case Ibidem, Vol. X. Pág. 139 (1902), en la pág. 156. Cf. Crawford. Ob. cit. pp. 73.

34. Ibidem.

35. Cf. Crawford, ob. Cit., pág. 75, pto. 10

36. Para un análisis más profundo ver: 2do. Informe final Proyecto PNUD – CARI (2005) en su Anexo a cargo de la Mag. Gasol Varela, Claudia Gabriela. Se lo puede localizar en www.cari1.org.ar

generalizado acerca de ello. También es menester concluir en el sentido de referirnos a los documentos indicados en el art. 124 CN como “convenios” pero nunca como “auténticos tratados internacionales”.³⁷

4. Una visión práctica: las Constituciones Provinciales y lo institucional, el rol de la Cancillería desde el ámbito oficial y del Comité de Provincias del CARL desde lo académico³⁸

Las provincias argentinas que han reformado su constitución —así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Estatuto Organizativo— en general han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación.

Pasando revista por los distintos textos constitucionales y organizativos locales se puede observar que el tratamiento que recibe la gestión internacional en cada uno reviste matices diferentes. Ello pues en primer lugar, y desde una perspectiva cronológica, podemos decir que algunas tratan la temática a partir de la reforma constitucional de 1994 y otras con anterioridad ya referían a esta cuestión.

En cuanto a los temas abordados, algunos textos hacen referencia a la integración regional, otras incluyen cuestiones que refieren a temas de política exterior del Estado tal como la cuestión de Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; otras refieren a temas de derechos humanos y la inclusión de la llamada cláusula federal y otras a cuestiones referidas al comercio internacional y los recursos naturales. No obstante esta diversidad de temas, la mayoría de ellas reconocen la atribución del Poder Ejecutivo local de celebrar acuerdos internacionales.

Veamos algunos ejemplos. Entre ellas podemos mencionar el caso de Salta³⁹ Tucumán⁴⁰ y San Luis,⁴¹ cuyas Constituciones señalan en sus respectivos preámbulos la necesidad de la integración latinoamericana. Por otra parte, el caso de Neuquén⁴² y San Juan,⁴³ cuyas Constituciones establecen como apéndices, a la Declaración de los

37. Cf. Salviolo, ob. cit. pp. 123. en donde cita a De La Guardia, Ernesto.

38. A los fines de la inclusión de este apartado, se utilizó el artículo denominado “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”, de las Prof. Dras. Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, y el proyecto “Provincias y relaciones internacionales” del PNUD, cuerpo principal, correspondiente al año 2005, realizado por las Investigadoras Graciela Zubelzú y Valeria Iglesias. Dichos informes pueden ser ubicados en www.carl.org.ar. Asimismo, se consultó: Toukefsian Mara (2011): “El Congreso Nacional y la Celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires”. Revista Derecho Parlamentario 2011.

39. Constitución de Salta (1998) en su Preámbulo, artículo 3 en sus incs. 1.2; artículo 98 en su inc. 1; artículo 127 incs. 5 y 7 y artículo 144 en sus incs. 13 y 14.

40. Constitución (2006) Preámbulo, artículo 67 y artículo 101.

41. Constitución (1987) Preámbulo, artículo 79, artículo 80, Artículo 91, Artículo 144 inc. 2 y Art. 168 inc. 15.

42. Constitución (2006) artículo 6, artículo 8, artículo 148, artículo 189 y artículo 214.

43. Constitución (1996) artículo 90, artículo 102, artículo 113, artículo 150 inc. 2 y artículo 189 inc. 3.

Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente.

En cuanto a la Constitución de Formosa,⁴⁴ cabe remarcar que menciona la cuestión Malvinas como una “causa nacional irrenunciable e imprescriptible”. Asimismo, en dicha Constitución se hace referencia a la necesidad de incrementar el comercio fronterizo y la participación en el planeamiento de políticas económicas en coordinación con las políticas nacionales para el logro de la integración regional e internacional.

Las Cartas magnas de las provincias de Río Negro,⁴⁵ Formosa y San Luis destacan la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de las Provincias y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica.

Las Constituciones de La Rioja,⁴⁶ Catamarca,⁴⁷ Formosa, Jujuy,⁴⁸ Córdoba,⁴⁹ Tierra del Fuego⁵⁰ y La Pampa,⁵¹ en su secciones correspondientes a Declaraciones, Derechos y Garantías, expresan la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del gobierno federal.

Las Constituciones de Jujuy, Chaco,⁵² Tierra del Fuego y San Luis, con referencia a las atribuciones del poder legislativo, remarcan la de aprobar acuerdos o Convenios con actores internacionales. Paralelamente, le otorgan al Poder Ejecutivo provincial la atribución para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la legislatura y el gobierno federal. Situación análoga se observa en las constituciones de Salta, Córdoba, Río Negro, San Juan y Catamarca.

Otros casos a tener en cuenta son, por una parte, la Provincia de Buenos Aires,⁵³ cuya constitución, si bien ha sido reformada en 1994, no menciona de manera expresa estas competencias, aunque en la práctica desarrolla actividades en este sentido. Por su parte, las constituciones de las provincias de Misiones⁵⁴ y de Santa Fe,⁵⁵ tampoco incluye disposiciones respecto del accionar exterior.

44. Constitución (2003) artículo 6 incs. 1.8, artículo 99, artículo 118 inc. 1.

45. Constitución (1988) artículo 12 incs. 1, 2, 3, 6 y 7, artículo 139 en su inc. 10, artículo 181 en sus incs. 13 y 14.

46. Constitución ((1998) artículo 16, artículo 102 en su inc. 12.

47. Constitución (1988) artículo 6 en su inc. 8, artículo 10 en sus incs. 4 y 11 y artículo 149 en su inc. 1.

48. Constitución (1986) artículo 1, artículo 2, artículo 3, artículo 123 en sus incs. 34 y 36 y artículo 137.

49. Constitución (2001) artículo 16 en sus incs. 1 y 2, artículo 104 inc. 2 y artículo 144 en sus incisos 4 y 33.

50. Constitución (1991) artículo 5 en sus inc. 1 y 5, artículo 105 en su inc. 7 y artículo 135 en su inc. 1.

51. Constitución (1994) artículo 4, artículo 68 en su inc. 2, artículo 81 en su inc. 1.

52. Constitución (1994) artículo 13 en su inc. 5, artículo 119 en sus incs. 4 y 7, artículo 141 en su inc. 10.

53. Constitución (1994) artículo 103 en su inc. 9 (atribuciones del Poder Legislativo local en referencia a tratados interprovinciales), artículo 144 (atribuciones del Poder Ejecutivo local en referencia a tratados interprovinciales).

54. Constitución (1958) artículo 101 en sus incs. 1, 6 y 28 y artículo 116 inc. 8; todos ellos referidos a las atribuciones del Poder Ejecutivo de celebrar tratados interprovinciales y con la Nación y las atribuciones de la Legislatura de aprobarlos. Asimismo refieren a las atribuciones de contraer empréstitos.

55. Constitución (1962) artículo 55 en sus incs. 10, 11 y 12 (deuda pública interna y externa así como tratados con la Nación u otras provincias) y artículo 72 inc. 12.

La Constitución reformada en 1997 de Santiago del Estero,⁵⁶ Corrientes,⁵⁷ Tucumán, Mendoza,⁵⁸ Chubut,⁵⁹ Santa Cruz⁶⁰ y Entre Ríos⁶¹ incluyen específicamente competencias de acción y gestión internacional. Puede observarse, a nivel organizacional, la creación cada vez más frecuente, tanto a nivel provincial como municipal, de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías o como parte de los Ministerios de Economía, de Producción o de Comercio. En ella podemos citar a la Provincia de Salta con el Decreto Nro. 1589/2009 del 06 de abril de 2009 por el cual se crea un registro único de acuerdos y convenios regionales e internacionales con el fin de catalogar, concentrar y sistematizar los distintos instrumentos que en el plano internacional y regional vinculan a la provincia de Salta. Asimismo ese registro también contará con información actualizada del Programa de Cooperación Internacional Centralizada y Descentralizada así como las oportunidades que los Organismos Internacionales de Fomento y Cooperación para el Desarrollo tengan disponibles para la formación de recursos humanos en el exterior especialmente para el sector público gubernamental y asociaciones de la sociedad civil orientadas a la gestión del bien común. Dicho registro está a cargo del Representante del Poder Ejecutivo ante Organismos Internacionales, figura creada por Decreto del ejecutivo provincial Nro. 487/08.

Cabe destacar la conformación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁶² En este caso también se le concede la capacidad de gestión internacional. Refiere a temas de gestión internacional tanto entre las atribuciones de la Legislatura (que la coloca a cargo de considerar lo estipulado en los artículos 124/125 de la Constitución Nacional), como así también refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo local, que lo erige en representante de la Ciudad ante el Gobierno Federal, con las Provincias y demás entes públicos y a nivel internacional. Asimismo, por la Resolución 14/2008 que reglamenta el artículo 104, inciso 3 del Estatuto Organizativo de la Ciudad y complementa la Ley 2506/2007 (Ley de Ministerios de la Ciudad) la CABA ha diseñado el procedimiento de adopción de convenios internacionales e interjurisdiccionales. Esta Resolución contiene dos cuestiones importantes: 1) delegación expresa del Jefe de Gobierno para celebrar tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales y 2) aquellos convenios no contemplados en el artículo 104.3 del Estatuto de la Ciudad.

56. Constitución (2005) Preámbulo, artículo 5, artículo 136 en sus incs. 1, 13 y 14, artículo 160 inc. 5.

57. Constitución (1997) artículo 118 en sus incs. 1 y 2, artículo 162 en su inc. 7 (en el marco de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional).

58. Constitución (1997) artículo 99 inc. 1 y artículo 128 en su inc. 6.

59. Constitución (1994) artículo 14 inc. 5; artículo 135 inc. 1 y artículo 155 inc. 7.

60. Constitución (1998) artículo 104 en sus incs. 1 y 10 y artículo 119 inc. 4.

61. Constitución (2008) artículo 75, artículo 122 en sus incs. 1 y 25.

62. Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996) artículo 80 en sus incs. 2 y 14; artículo 104 en sus incs. 1, 2 y 3.

La Cancillería Argentina desde el ámbito oficial: Los programas que generan el “vínculo federal”⁶³

Dentro de la Cancillería Argentina se generan una serie de programas que vinculan a la Nación con las Provincias. Todos ellos surgen de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales en el ámbito de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual depende directamente del Sr. Canciller.

La Dirección de Asuntos Federales y Electorales genera un ámbito de vinculación entre los gobiernos locales y la Cancillería a través de una serie de programas, tales como:

- 1) **Cancillería en el interior** a través de la celebración de seminarios y *workshops* en presencia del Canciller sobre temas de interés de los gobiernos locales, encuentros periódicos con las provincias con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectarlas internacionalmente en diferentes áreas, como inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional.
- 2) **Interior, prioridad para exteriores**, mediante el cual se procura, entre otras cosas, que los funcionarios provinciales conozcan las agencias y funcionarios más directamente relacionados con la gestión comercial internacional, lo cual se refleja en reuniones de capacitación, informativas y formativas.
- 3) **Agenda de encuentros internacionales**, mediante la cual se coordina agendas de reuniones y entrevistas para funcionarios extranjeros con autoridades provinciales y municipales y para estas con sus contrapartes en el exterior.
- 4) **En el exterior en el interior**, mediante el cual se organizan visitas de diplomáticos acreditados ante el Gobierno Nacional y de delegaciones extranjeras al interior del país, de manera coordinada con los gobiernos provinciales.
- 5) **Hermanamientos**, proceso por el cual se promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de vínculos entre ciudades y provincias argentinas y sus contrapartes extranjeras lo cual genera un rico intercambio de experiencias que permite reflejarlo en convenios que tienden a la regulación de temas necesarios para las administraciones locales (provinciales y municipales).

63. La Cancillería Federal. PDF institucional que se puede localizar en el sitio web: <http://www.relacionar.gob.ar/>

Asimismo también desde la Cancillería se generan proyectos vinculados a los “Comités de Frontera” entre autoridades de la propia Cancillería acompañando a los funcionarios locales en eventos con sus pares de países limítrofes, programas de difusión en el exterior y promoción integral de comercio exterior y fomento de la integración regional, cooperación internacional, ferias y misiones comerciales. Por último también podemos citar los “encuentros con nuestros embajadores” en ámbitos locales y “experiencias del exterior para el interior” transmitiendo la experiencia recogida en el periodo de misión en el exterior, por parte de los funcionarios diplomáticos que regresan al país una vez finalizada su misión.

Todos estos programas nutren la relación diaria de la Cancillería Argentina con la realidad de los gobiernos locales y sus necesidades, acercándolas y generando espacios de dialogo, reflexión, intercambio de experiencias, estudio y aprendizaje mutuo.

El Comité de Provincias del CARI desde lo académico⁶⁴

El Comité “Las provincias en el plano internacional” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales trabaja bajo la Dirección del Embajador Eduardo Iglesias, y su constitución data del año 2001 a propuesta de su actual Director; momento en el cual se ha aspirado y aspira a convertir al Comité en un espacio de discusión y elaboración de propuestas y análisis sobre la acción internacional de las provincias y regiones argentinas así como su articulación con el gobierno central de nuestro país. En la actualidad, numerosos actores subnacionales han desarrollado una activa, notable y creciente actividad en la arena internacional, profundizando sus vínculos y relaciones con otras unidades de tipo subnacional, como así también con los propios Estados a los cuales ellas pertenecen o incluso, con actores supranacionales. A su vez, en muchas ocasiones diversas unidades subnacionales de un mismo país forman “regiones”, En ese sentido, los cambios operados en el contexto internacional con procesos tales como la regionalización, la integración y la globalización y aquellos de índole constitucional en la República Argentina, han conducido a la necesidad de profundizar el estudio acerca de la metodología implementada por las provincias para “*mostrarse al exterior*”.

En ese marco, el Comité encara diversos proyectos tales como el referido a la “sistematización y publicación *on line* de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas” que tiene como objetivo principal facilitar un cuidadoso registro en las Provincias, maximizar la publicidad. El conocimiento y la divulgación al público y a los medios interesados del accionar externo de nuestras provincias atento a que el mismo se está volviendo un dato de la realidad actual, en particular, a partir de la reforma constitucional de 1994, destacándose que el proyecto fue apoyado y continúa siendo acompañado financieramente por la empresa Repsol-YPF. Para

64. Estarellas, Lorena: “CARI-Comité de Provincias en el Plano Internacional”. Lineamientos presentados para el Seminario. Noviembre 2008.

dicho proyecto se cuenta con los instrumentos de carácter internacional catalogados como Normas ISAD (G), es decir, Norma Internacional General de Descripción Archivística adoptada por el Comité de Normas de descripción de la Unión Europea del 22 de setiembre de 1999, en la Ciudad de Estocolmo, Suecia. Asimismo como otras actividades, se encuentran la publicación de la obra: “Las provincias argentinas en el escenario internacional”, editada por el CARI-PNUD, ya comentada en la introducción del presente informe.

El Comité de Provincias, está conformado por un equipo multidisciplinario de investigadores, políticos y académicos que trabajan bajo las instrucciones de su Director Embajador Eduardo Iglesias abordando problemáticas tales como: los aspectos normativos e institucionales, el federalismo, el rol de las provincias en el exterior, el perfil de gestión internacional y análisis comparado de los distintos sistemas federales imperantes en el mundo.⁶⁵ En ese sentido se organizan talleres de trabajo, roundtables, seminarios e investigaciones en donde participan académicos, políticos nacionales y provinciales y embajadores nacionales y extranjeros, contando todas ellas con apoyo de prestigiosas institucionales tales como BID-INTAL, CFI, FORUM OF FEDERATIONS y PNUD. Entre los mas destacados se encuentran el taller de Trabajo: “Federalismo y Relaciones Internacionales” que fue un trabajo conjunto entre el Comité, BID-INTAL sobre estudios de casos: Argentina, Brasil y México y el Taller de trabajo: “Relaciones Exteriores en los Países Federales. El caso Argentino”, en el marco del Forum of Federations. Asimismo el Comité de Provincias mantiene vínculos institucionales de cooperación con el CFI - ProCórdoba entre otros.

Asimismo el Comité de provincias publicó dos libros y números artículos de interés, lo cual convierte al Comité en el centro académico de referencia en temas federales a nivel nacional. El primero de ellos fue editado y publicado en 2006 y es producto de un proyecto de investigación en conjunto entre el Comité de Provincias CARI y el PNUD para analizar la práctica internacional de los gobiernos locales y su grado de institucionalización. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. El segundo de ellos –editado en 2010– es resultado de un encuentro interdisciplinario desarrollado en el CARI y organizado por el Comité de Provincias y el CEBRI que reunió a destacados especialistas, académicos, funcionarios locales y a nivel nacional, así como a los representantes nacionales ante el FCCR. La obra se llama: *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de Integración Regional. Reflexiones sobre el Caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur*.

Por último, como temas actuales el Comité de Provincias expone una interesante gama de ámbitos de interés para analizar tales como el mencionado proyecto de digitalización de convenios internacionales celebrados por las provincias, la dinámica que cobra las relaciones internacionales entre países federales y unitarios en las relaciones entre unidades subnacionales y Estado Central y de países con distinto

65. Presentación PowerPoint sobre el Comité de Provincias elaborada por los miembros, 2007.

sistema entre sí, como así también convenios internacionales celebrados por las Universidades y la interacción provincia-nación.⁶⁶

5. La Constitución Nacional: Artículo 124 y sus trabajos preparatorios⁶⁷

Si nos remitimos a las actas labradas con motivo de la reforma efectuada a la Constitución Nacional en 1994, y centramos nuestra atención en los trabajos preparatorios del actual Artículo 124 de la Carta Magna, podemos arribar a algunas conclusiones. Cabe destacar que, según surge de dichos trabajos preparatorios, los constituyentes han preferido, en la generalidad de los casos, referirse a “gestión internacional” –que podrán desarrollar las provincias con Estados extranjeros– en lugar de utilizar el término “tratado” y/o su definición.

De acuerdo a ello, el Señor Batagion, Convencional por Mendoza,⁶⁸ se ha expresado en los siguientes términos: *“deseo hacer una breve referencia a un tema que vamos a votar en común, como es la facultad de que las provincias puedan suscribir acuerdos y convenios internacionales con alcance al financiamiento y al crédito, con la sola limitación de que no vulneren los lineamientos de la política exterior de la Nación ni las facultades delegadas al gobierno federal. Esta es una cláusula que hemos construido entre todos los convencionales que integramos la Comisión; de ahí nuestra coincidencia. Pero también tengo que subrayar algo que quedó en claro en el espíritu de la redacción final: la facultad de celebrar convenios internacionales tiene alcance al crédito y a la búsqueda y obtención de financiamiento externo. Este tiene que ser el sentido y la interpretación que en el futuro se le debe dar a esta cláusula.”*

En igual sentido, el Señor Prieto, Convencional por Neuquén,⁶⁹ ha manifestado que *“Asimismo, se reconoce a las provincias el dominio de sus recursos, así como la posibilidad de celebrar convenios internacionales y de integrarse en regiones para el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta la cláusula del progreso que se incorpora a través del artículo 16 bis.”* Adicionalmente, y en igual sentido se refieren a “convenios internacionales” al referirse a los acuerdos que celebren las provincias con Estados extranjeros, los Señores Manfredotti, quien dice *“A mi modo de ver, los estados provinciales están capacitados para realizar convenios internacionales, siempre y cuando no afecten las facultades que al respecto correspondan al gobierno federal y a los intereses de la Nación. En cuanto a las gestiones provinciales internacionales, deberán remitirse al Congreso de la Nación. Por lo tanto, entrarían en lo que denominamos acuerdos parciales, ya que no deberían afectar a otras provincias. Estoy convencido de que los estados locales pueden firmar convenios internacionales. Los acuerdos sobre cooperación entre*

66. *Ibidem*.

67. Convención Nacional Constituyente. 3° Sesión Ordinaria.

68. Convención Nacional Constituyente, 24° Reunión, 3° Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994, bajo la presidencia de los doctores Eduardo Menem, Ramón Bautista Mestre y María Cristina Guzmán.

69. *Idem* nota anterior.

las provincias y países extranjeros se han multiplicado últimamente; basta con reconocer una situación preexistente. Se han firmado acuerdos de cooperación que abarcan temas como equipos y servicios para petróleo y gas, regulación de explotación de recursos naturales, equipos tecnológicos para la generación de energía y otros” y Saravia Toledo, quien manifiesta: *“Entre las argumentaciones se decía que no había mejores negociadores para esos convenios con los países limítrofes que los propios habitantes de esa provincia, a fin de arreglar sus intereses comerciales. Eso que se pedía en 1852 lo estamos pensando, y ojalá que se incluya en una cláusula constitucional donde se habilite a las provincias a que tengan una capacidad negociadora, sin afectar a la Nación, que es lo último que debemos hacer, pero actuando en beneficio de la Nación, a través de beneficios para las provincias. Esa es una cláusula, una norma que posiblemente logremos concretar. Y vamos a demostrar ciento cuarenta y dos años en plasmar un anhelo que por las otras vías ni siquiera teóricamente pudimos lograr.”*

Asimismo, los Señores Gildo Insfran, Castelli, Antonio María Hernández⁷⁰ y Díaz Araujo⁷¹ se han referido a convenios internacionales. El primero lo hace del siguiente modo: *“También hace a la consolidación de este nuevo federalismo efectivo y práctico la posibilidad de las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social, así como también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal”*. *El Sr. Díaz Araujo, destaca “Quiero agregar dos temas más, que son fundamentales. Uno de ellos es el de los convenios internacionales y regionales que se autorizan por el despacho. Esta es una práctica que se viene siguiendo y es muy útil para las provincias ya que va a resultar positiva. Hemos tomado los recaudos para que no sea abusiva porque, en el caso de los convenios internacionales, ellos deberán comunicarse al Congreso de la Nación, que es el responsable del manejo de la deuda externa. De manera tal que autorizándose a las provincias a contraer empréstitos y a establecer formas de crédito, el Parlamento será el encargado de observar el procedimiento en el caso de una flagrante contradicción con la política internacional de nuestro país. De esta forma, estamos instrumentando un verdadero federalismo en el manejo de los asuntos culturales, económicos y sociales por parte de las provincias.”*

Nos parece evidente, según los referidos trabajos preparatorios, –en particular nos remitimos a los dichos del Sr. Batagion, anteriormente citado en el presente–, en cuanto al objeto de dichos convenios internacionales, que corresponde que sean celebrados por las Provincias con la finalidad –casi exclusiva– de obtener financiación por parte de Estados extranjeros y de realizar acuerdos de índole económico. Asimismo, queremos destacar que no parece que haya estado presente en el debate de los Constituyentes, la cuestión acerca de la necesidad o no de reglamentar el Artículo 124, y en su caso, si la misma debería estar a cargo del Congreso Nacional o de las

70. Convención Nac. Constituyente, 24° Reunión, 3° Sesión Ordinaria, 10/11 de agosto de 1994, bajo la Presidencia de los doctores Eduardo Menem, Ramón B. Mestre, M. Cristina Guzmán, Carlos Corach, y el señor Alberto Reinaldo Pierri.
71. Convención Nac. Constituyente, 25° Reunión. 3° Sesión Ordinaria, 5 de agosto de 1994, bajo la Presidencia del doctor Ramón B. Mestre.

Provincias. Por el contrario, parecería que tenían cierta certeza sobre el alcance y aplicación que consideraban debían tener los convenios internacionales celebrados por las Provincias. En referencia al término empleado, se entendió que el término “convenio” incluía también el de “gestión internacional”.

6. Debates actuales: el Artículo 124 y su reglamentación⁷²

Con la aplicación práctica por parte de las provincias argentinas en el ejercicio de la facultad prevista en el Art. 124 en cuanto a la celebración de convenios internacionales con Estados extranjeros, la cuestión de la reglamentación de dicho artículo ha generado un debate, al que condujo la falta de “acuerdo pacífico en el campo doctrinario”,⁷³ referido al alcance, naturaleza y responsabilidad generada por dichos convenios internacionales, tal como se ha planteado a lo largo del presente estudio.

De acuerdo al debate generado, las alternativas serían las siguientes:

- Reglamentación por el Congreso Nacional.
- Reglamentación por las Provincias.
- La no reglamentación.

En cuanto a la primera, es coherente pensar que si en el Parlamento Nacional están representados los Estados Federales, y el Pueblo de la Nación, debería ser quien se encargue de reglamentar el Art. 124.

En cuanto a la segunda alternativa, desde el punto de vista que se requiere un marco jurídico adecuado para que el órgano federal competente –la Cancillería Argentina– colabore y asista al Estado Federado en el ejercicio de sus potestades constitucionales, no parece la alternativa más viable.

En cuanto a la tercer alternativa, la no reglamentación, sus seguidores sostienen que si se llega a vulnerar las facultades previstas por el art. 124, se cuenta con el remedio de la declaración de inconstitucionalidad de lo actuado por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otro, extremo, el de la intervención federal. De todos modos, el debate está abierto y los argumentos en uno u otro sentido deben intentar llegar a una solución, para posibilitar el desarrollo armónico de las provincias argentinas y por ende de la República Argentina.

Hay diversos proyectos a nivel legislativo que intentan regular ello. Todos ellos centran su atención en la cuestión del conocimiento: el cual algunos lo colocan a priori de celebrar el acuerdo y otros a posteriori. Asimismo, el único que cuenta actualmente con estado parlamentario, es el del Senador Romero por el cual se crea un registro de sistematización de convenios internacionales celebrados por las provincias en el ámbito

72. Para profundizar estos temas, se recomienda consultar: Toukefsian, Mara (2011): “El Congreso Nacional y la Celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires”. Revista Derecho Parlamentario, 2011.

73. Dr. Marcelo A. Salviolo, ob. cit.

del Congreso de la Nación, mas precisamente del Senado (Cámara federal por excelencia pues los senadores son representantes de sus provincias) y coloca a la Cancillería en un rol importante de opinión acerca de la conveniencia del convenio. Actualmente⁷⁴ ninguno de ellos ha sido tratado en el recinto legislativo.⁷⁵

7. Los Municipios en el Esquema Federal Argentino

La Constitución Nacional reconoce la plena autonomía municipal y garantiza su existencia. Vale destacar que en nuestro esquema constitucional, los municipios dependen en cuanto a los alcances de su autonomía, de la Constitución Provincial respectiva. Ello se encuentra en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. El régimen municipal fue evolucionando en Argentina acompañado de la jurisprudencia de la CSJN que le dio su marco. En el año 1989, el máximo Tribunal consagró la autonomía municipal en autos: *Rivademar c. Municipalidad de Rosario* (fallos 312:326 -1989-). Allí la CSJN entendió que los municipios no pueden ser autárquicos pues tienen un origen constitucional (a contrario sensu que las entidades autárquicas que tienen un origen legal; tienen una base sociológica que no está presente en los entes autárquicos. Asimismo no es posible su supresión pues 'su existencia está garantizada por la Constitución Nacional. Por último la elección popular de sus autoridades aleja la figura municipal de la de los entes autárquicos. Posteriormente, en el año 1991 en otro pronunciamiento: "*Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe*", la CSJN ahondó mas en ello en cuanto al régimen tributario indicando que "...la provincia no puede privar al municipio de sus atribuciones mínimas en materia tributaria...". Finalmente en 1994 la Constitución Nacional reconoce formalmente el régimen municipal autónomo en el artículo 123.

Sobre el origen de esta figura, tomaremos la opinión de Di Capua⁷⁶ para quién el origen del municipio actual es el antiguo municipio castellano surgido en los siglos X y XI aunque afirma que podemos hallar sistemas municipales americanos con particularidades como el caso de la provincia de Québec, ya analizado en el panel anterior, donde según Di Capua se presenta un sistema de autonomía cuya base deriva de las particulares circunstancias de esa Provincia y no del origen histórico del instituto municipal el cual, como indicamos, sitúa en España con una posterior transferencia a los Cabildos americanos teñida de un carácter autonómico, situando ello como el origen de los municipios en nuestro país. En ese sentido, afirma que los "cabildos", según la definición de Zuccherino, deben entenderse como "la cabeza de la ciudad" y de allí surgirían sus atribuciones en materia de sanidad, servicio público etc. Asimismo

74. Junio 2012.

75. Toukefsian Mara (2011): "El Congreso Nacional y la Celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires". Revista Derecho Parlamentario, 2011.

76. Di Capua, Sebastian: "Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires". Carlos Vicino editor. 1ª reimpresión actualizada, 1998.

Di Capua describe el camino a la autonomía municipal como “evolutivo”, antecedido por una etapa donde tenía preeminencia la idea de autarquía, posterior esta a la primer etapa de los Cabildos.⁷⁷

Giuliano afirma que el municipio es el mas admirable y antiguo núcleo de vida comunitaria, un verdadero “nido” que incuba buena parte de nuestras costumbres cívicas y participativas: nido de la democracia por ser la primera comunidad cívica donde el hombre contemporáneo estrena su “traje” de ciudadano y nido también de la vida republicana porque en el nace el primer contacto con la comunidad política y con los derechos y obligaciones que le son propias a cada ciudadano.⁷⁸ Murillo, al referirse a la definición de “Ciudades” afirma que ella no es del todo clara con la de “Municipio” y remitiéndose al plano ius internacionalista afirma que para Naciones Unidas no hay definición exacta de sus fronteras, donde comienza y donde termina agregando que en el pasado los muros delimitaban las ciudades, pero ¿cómo se define una ciudad hoy?⁷⁹ Tomando una definición del Banco Mundial, Murillo entiende que Ciudad es una unidad económica urbana que representa un mercado integral, pero se extiende por lo general, mas allá de los límites administrativos formales para comprender a las subregiones vecinas, que pueden incluir ciudades mas pequeñas, localidades periurbanas e incluso zonas rurales adyacentes.⁸⁰ Mas aún, agrega que las distinciones entre ciudades, pueblos y zonas rurales se están tornando obsoletas a medida que la actividad económica se expande a regiones semiurbanizadas y rurales industrializadas.

Murillo,⁸¹ al referirse a la descentralización, como paso previo para una paradiplomacia municipal, afirma que este proceso de descentralización explica el creciente grado de desarrollo e importancia de las Ciudades, afirmando que “descentralizar” es una forma de distribuir el poder y/o funciones de gobierno realizada por los Estados hacia entes estatales o autárquicos, entes privados a través de los procesos de privatizaciones o a la sociedad civil. En ese aspecto, Murillo se encarga de enfatizar que descentralizar no implica federalizar, lo cual ya lo hemos analizado al estudiar el caso español –plenamente descentralizado pero sin llegar a un federalismo–, afirmando que el fenómeno descentralizador puede estar presente en un régimen de gobierno unitario o federal. Respecto a la “paradiplomacia municipal” afirma que es un fenómeno dado por la vinculación de las ciudades con el mundo, lo cual no es nuevo sino que ya existió, remitiéndonos a las ciudades-estados griegas o europeas de la baja edad media. La presencia de los municipios e en el exterior puede deberse a cuestiones

77. *Ibídem*, pp. 1/2 .

78. Giuliano, Diego; prologo a la obra: “Estudios sobre derecho municipal y Federalismo”. Primera edición, editorial: El Derecho – Universitas S.R.L., editorial de la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, 2006.

79. Murillo, Jorge Raúl: “La política vuelve a la polis y la polis a la política internacional. La autonomía municipal en el derecho internacional actual. Algunas notas y consideraciones”. En *ibídem*, pp. 89.

80. Murillo citando la definición brindada por: Grupo de Infraestructura – Desarrollo Urbano del Banco Mundial: “Ciudades en transición. Estrategia del Banco Mundial Para los gobiernos urbanos y locales. Resumen”. Manco Mundial, Washington DC, 2000, pp. 23. *Ibídem*.

81. *Ibídem*, pp. 81 y ss.

comerciales, financieras, de cooperación internacional intermunicipal y político internacional, citando en este último caso como ejemplos; en el ámbito comunitario, la gestión del Comité de Regiones de la UE y en nuestra región, la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) surgida de las gestiones realizadas desde 1995 por la red de Mercociudades, que fue reemplazado por el FCCR. Asimismo, a nivel internacional, los municipios interactúan con organismos internacionales encontrándose en Naciones Unidas el Proyecto de Carta Mundial de Gobierno Local Autónomo (1998), el Comité de Autoridades Locales Asesor de Naciones Unidas (UNACLA) primer organismo de autoridades locales reconocido dentro del sistema ONU-HABITAT (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) y la Alianza de Ciudades, a iniciativa de UN-HABITAT y del Banco Mundial constituida en una red en la que se asocian autoridades locales, UN-HABITAT, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, PNUMA y diversos gobiernos del mundo cuyas principales áreas de trabajo es el programa de “Estrategias para el desarrollo de Ciudades”. Asimismo también nos trae casos en nuestro continente, donde a través de la OEA, hallamos la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), creado a partir de la Declaración de la Paz de 2001 y cuya secretaría técnica está a cargo de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD-OEA).⁸²

Ahora bien, Murillo se plantea un tema ya analizado por nosotros en el presente informe, acerca de la calidad de sujetos o actores internacionales de estas entidades subnacionales afirmando que en principio podríamos decir que las “polis” son actores internacionales pero no sujetos del derecho internacional entre otros motivos, porque los Estados Nacionales son los que, en su mayoría, asumen las obligaciones internacionales asumidas por los municipios o las provincias. Pero el autor no se conforma con ello y va mas allá, incorporando documentos internacionales que nosotros ya analizáramos previamente pero enfoca el tema a través de una evolución del derecho internacional de la solidaridad y la cooperación entre los pueblos incorporando al elenco de subjetividad internacional a las personas naturales y jurídicas. Asimismo aclara que si bien es inobjetable la perspectiva iusinternacional de la responsabilidad internacional de los Estados Nacionales por la acción de sus órganos y estados sub-nacionales (*que nosotros analizamos citando la Resolución 56/83 que aprueba el proyecto de artículos elaborado por James Crawford*), no es menos cierto que el derecho internacional no funda su existencia solo en la atribución de responsabilidad, vislumbrando un “hilo” de subjetividad internacional para los actores subnacionales por la solidaridad y la cooperación con la que estas entidades desarrollan su gestión de paradiplomacia internacional. En ese sentido, y sin restar mérito a esta opinión, mantenemos la nuestra previamente expuesta puesto que consideramos tanto la capacidad de celebrar tratados internacionales (cuestión que el autor no aborda) y, por el otro lado, la atribución de responsabilidad internacional, son los dos ejes

82. Ibidem, págs. 83/8.

fundamentales que desde una faz activa el primero de ellos, y desde otra pasiva en el segundo de ellos, constituyen las cuestiones fundamentales a definir para atribuir subjetividad internacional o no a una entidad y dado lo que expusimos previamente sobre el art. 6 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, los debates doctrinarios que ese artículo generó, el estado actual en materia del derecho internacional consuetudinario de los tratados y el art. 5 sobre responsabilidad internacional aprobado por Resolución Nro. 56/83, nos inclinamos por la subjetividad internacional del Estado Central sin negar la indudable importancia y gran protagonismo que día a día van adquiriendo las entidades subnacionales como actores internacionales en creciente dinamismo y su destacado rol al momento de aportar ideas a los operadores internacionales para la creación de la norma de derecho internacional.

8. Conclusiones. Reflexión final

Es evidente que el éxito del Estado federal dependerá del éxito alcanzado por cada una de sus partes, los Estados federados. Por ello, parece esencial destacar que la salida está en la búsqueda del equilibrio entre los intereses locales y los nacionales. El hecho que se esté planteando este estudio de por sí demuestra que el Federalismo en la Argentina está realmente vivo. Muchas pueden ser las opiniones a favor u opuestas a una reglamentación normativa ya que son variados los legítimos intereses situados en cada sector, tales como: 1) establecimiento de reglas claras en el accionar de los Estados federados, 2) regulación detallada de todas las cuestiones que puedan generar la responsabilidad internacional del Estado Federal, ya que lo que no esté regulado podría dejar una puerta abierta para su atribución, 3) mantener pujante, viva y dinámica la relación Nación-Provincias, entre otros factores a considerar al momento de plantearse una reglamentación del art. 124. No obstante ello, hemos podido comprobar a lo largo del presente análisis que, como dijéramos supra, la relación Nación-Provincias-Municipios en la actualidad es rica, fructífera y una clara señal de un federalismo que –en la República Argentina– está cada vez mas vivo y en constante crecimiento.

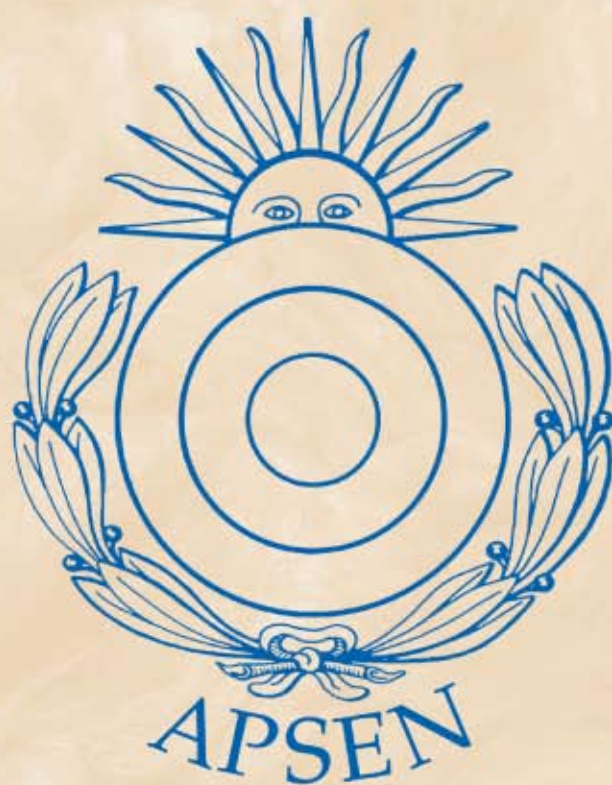


**Asociación Profesional del Cuerpo Permanente
del Servicio Exterior de la Nación**

www.apsen.org.ar

TEMAS

5 DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES



Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación