

# TEMAS

## 6

## DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

**Papa Francisco**

Carta al APSEN

**Eduardo Bustamante**

Narcoterrorismo: Convergencia de Al-Qaeda y los Talibán

**Juan Martín Mainero**

Reflexiones sobre derecho diplomático a propósito del caso Khobragade

**Carlos E. Zavalla**

Impacto de los desastres en la agenda internacional para el desarrollo

**Carlos A. Fasciolo**

Claves de la agricultura coreana

**Albino Gómez**

La Argentina de hoy

**Jorge E. Malena**

Las relaciones Sino-Argentinas: un análisis de su dimensión política

**Eduardo Porretti**

Double shot, guilt-free latte. El movimiento de comercio justo, Starbucks y el mercado del café

**Pedro Sondereguer**

Sobre Sarmiento, la diplomacia y otras yerbas

**Romina Iglesia**

El instituto del amparo ambiental en el derecho argentino, luego de la Reforma de 1994

**Miguel Alfredo Velloso**

Los desafíos de la Argentina en un mundo de múltiples acuerdos regionales



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° 6 - Agosto 2014

ISSN 1851-9792

Editor responsable: Rodolfo Lamboglia Roten

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](http://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 .....	9
Carta del papa Francisco.....	11
<b>Narcoterrorismo: Convergencia de Al-Qaeda y los Talibán</b> Eduardo Bustamante.....	15
<b>Reflexiones sobre derecho diplomático a propósito del caso Khobragade</b> Juan Martín Mainero .....	29
<b>Impacto de los desastres en la agenda internacional para el desarrollo</b> Carlos E. Zavalla .....	37
<b>Claves de la agricultura coreana</b> Carlos A. Fasciolo .....	49
<b>La Argentina de hoy</b> Albino Gómez.....	57
<b>Las relaciones Sino-Argentinas: un análisis de su dimensión política</b> Jorge E. Malena.....	69
<b>Double shoot, guilt-free latte. El movimiento de comercio justo, Starbucks y el mercado del café</b> Eduardo Porretti.....	75
<b>Sobre Sarmiento, la diplomacia y otras yerbas</b> Pedro Sondereguer.....	87
<b>El instituto del amparo ambiental en el derecho argentino, luego de la Reforma de 1994</b> Romina Iglesia.....	95
<b>Los desafíos de la Argentina en un mundo de múltiples acuerdos regionales</b> Miguel Alfredo Velloso.....	109





# Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación

## Comisión Directiva

Presidenta	María Cristina Ueltschi
Vicepresidente 1°	Eduardo Michel
Vicepresidente 2°	Darío Celaya Álvarez
Secretaria	Alicia Falkowski
Tesorera	Cristina Dellepiane
Vocales Titulares	Eduardo Bustamante Fausto López Crozet Gabriel Volpi Germán Proffen María Julia Rodríguez Gabriela Quinteros Fernando Mamani Daniel Plaza
Vocales Suplentes	Laura Zerillo Santiago Villalba Díaz Carlos María Vallarino



# Prólogo

Una vez más, la revista *Temas* se propone llegar a sus lectores con un conjunto de artículos que tratan la realidad nacional e internacional en los campos más variados.

Como siempre, el propósito es esclarecer, informar y, de ser posible, incluso sentar las bases de eventuales acciones futuras, tanto por parte de diplomáticos profesionales como de autoridades políticas y cuerpos académicos.

La difusión de ideas, realidades, experiencias y opiniones en el terreno de las relaciones internacionales es una tarea que juzgamos, no sólo útil, sino absolutamente imprescindible en un mundo tan complejo como el de hoy. Efectivamente, la aceleración, y con frecuencia hasta la violencia de los cambios en la actualidad, plantean innumerables desafíos a los que deben tomar decisiones adecuadas en los diversos escenarios socio-políticos y económicos del mundo. De ahí entonces que los testimonios, análisis e informes que incluimos en los números de nuestra revista tengan como objetivo prioritario servir de guía y orientación a nuestros lectores, quienes constituyen la razón de ser de los esfuerzos que realiza la Asociación en este ámbito.

En ese sentido, hay que destacar un hecho de gran relevancia que distingue a esta edición de la revista *Temas*.

Se trata de la carta con la que nos ha honrado el Santo Padre, “nuestro” papa Francisco, quien con su proverbial benevolencia y juicio certero nos anima a continuar la tarea emprendida, resaltando al mismo tiempo la responsabilidad que le cabe al Cuerpo Diplomático Argentino en la búsqueda de caminos de paz y cooperación entre las naciones de la Tierra. El Papa expone los lineamientos de la nueva diplomacia basados en la fraternidad y en la solidaridad y eligió a los diplomáticos argentinos y al APSEN como difusores de este mensaje.

A fin de que nuestros lectores puedan apreciarla en toda su dimensión hemos resuelto que figure como Introducción del presente número.

María Cristina Ueltschi  
*Presidenta de APSEN*





Vaticano, 17 de septiembre de 2013

*Sra. María Cristina Ueltschi*

*Presidente*

*Asociación Profesional del Cuerpo Permanente*

*del Servicio Exterior de la Nación*

*BUENOS AIRES*

Apreciada Señora María Cristina:

Le agradezco su gentil mensaje con el que ha tenido la bondad de comunicarme que el próximo día 29, Fiesta del Arcángel San Gabriel, y desde hace varias décadas, celebran con gozo el día del diplomático. El Señor le retribuya la delicadeza que ha tenido conmigo al darme esta noticia.

Gracias también por sus palabras de cercanía. Correspondo a las mismas enviando a todos y cada uno de los que forman esta Asociación Profesional un saludo muy cordial. Con él van mis mejores deseos para animarlos en esa alta responsabilidad que tienen ustedes como miembros del servicio exterior argentino.

Ustedes desempeñan diversas labores, cumplen variadas funciones pero, no lo dudo, todos se hallan unidos por un mismo espíritu: la promoción de nobles causas. Entre éstas pienso, por ejemplo, en los esfuerzos diarios de los diplomáticos por impulsar el diálogo entre los

pueblos, construir puentes de acercamiento entre los que están enfrentados, hacer lo posible por que las decisiones políticas, sociales y económicas converjan en medidas precisas y eficaces que salvaguarden y tutelen la dignidad humana; pienso en sus iniciativas por fortalecer la paz y la concordia entre todos, y así poner fin a los conflictos que asolan desgraciadamente tantas partes de la tierra; pienso en sus anhelos por hacer que la fraternidad sea, no solamente una mera palabra, sino una realidad concreta. Pero, sobre todo, y es algo que llevo muy dentro de mi corazón, pienso en la importancia de que los diplomáticos busquen infatigablemente el incremento y la difusión de la solidaridad. No ha de ser algo puntual o esporádico. La solidaridad debe crecer en nuestros días y abrirse camino constantemente, de manera que los pobres y desfavorecidos la sientan de veras y se acaben de una vez las desigualdades, las injusticias, tanta miseria como padece una infinidad de hombres y mujeres en el mundo.

Cuenten con mi oración, a la vez que les pido a ustedes, por favor, que recen por mí, pues ahora lo necesito más todavía.

Gracias por todo lo que hacen y lo que harán. Háganlo con el corazón, con conciencia recta. Ésa será su mejor tarjeta de presentación.

Para usted, para cuantos integran esa Asociación profesional y sus familias, pido abundantes bendiciones del Cielo.

Cordialmente,

*Francisco*

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR,  
COMERCIO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES



# Narcoterrorismo: Convergencia de Al-Qaeda y los Talibán

Eduardo Bustamante<sup>1</sup>

*Luego de aspirar un par de veces, experimenté un nada desagradable mareo que se parecía a las sensaciones de las etapas iniciales de una embriaguez.*

Theophile Gautier, “La pipa de opio”, en *Hashish, opio y vino*  
de Charles Baudelaire y Theophile Gautier

## El opio de los pueblos

Luego de más diez años de intervención de los Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, la insurgencia Talibán está lejos de ser derrotada. La producción de opio –una actividad tradicional en la zona– y su transformación en heroína –una nueva demanda del mercado consumidor mundial– se han convertido en una economía casi legal que permea, corrompe y debilita a los estados vecinos. Los dividendos del tráfico se han convertido en la principal fuente de financiamiento de Al-Qaeda y los Talibanes, otorgando a la relación entre ellos el carácter de un alianza narco-terrorista.

Cada verano, jóvenes estudiantes de todo el mundo utilizan los meses de descanso para viajar al extranjero y trabajar en una actividad redituable. Vuelven a sus casas con algún dinero y habiendo pasado una formativa experiencia. Algunos eligen viajar a Aspen para ser instructores de esquí, otros prefieren recolectar manzanas en Nueva Zelanda. Pero en Pakistán, en este último mes de junio cientos de jóvenes estudiantes en las *madrassas* de la provincia de Balochistan, aprovecharon el receso en sus estudios coránicos y cruzaron a Helmand y Kandahar en Afganistán para trabajar en los campos de amapola recolectando opio...

En una zona sin ley, que lleva ya más de tres décadas de guerra, el terrorismo de Al-Qaeda y la insurgencia Talibán se han asociado con el rentable negocio del narcotráfico, lo que les permite continuar su guerra contra los Estados Unidos y la NATO en Afganistán.

---

1. El Consejero Eduardo Bustamante actualmente presta funciones en la Dirección de Límites y Fronteras. Abogado (UCA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Cuando estuvo destinado en la Embajada Argentina en Pakistán, con concurrencia en Afganistán y Tayikistán, tuvo la oportunidad de conocer el subcontinente indio, recorriendo desde Kabul y el paso de Khyber hasta Chittagong y la selva de Rangamati en la frontera con Birmania.

## El lugar más peligroso del mundo

La zona de frontera entre Afganistán y Pakistán es probablemente el lugar más peligroso del mundo hoy en día. Se trata de un territorio montañoso, inaccesible, árido. Cualquier población humana puede darse exclusivamente a la orilla de arroyos o ríos, canalizados informalmente para irrigar pequeñas tierras cultivables en los valles. Una franja en diagonal de noreste a sudoeste, de 1.000 kilómetros de largo y unos 100 de ancho (ver mapa), dominada por un paisaje lunar, temperaturas extremas, ausencia de precipitaciones, y habitada por tribus que han aprendido a sobrevivir a pesar de las circunstancias. Imaginar aquí una autoridad estatal –cualquier autoridad estatal– ejerciendo el monopolio de la violencia legítima *a la Weber* es una utopía.



Nunca existió un firme control estatal sobre las tribus pashtunes que habitan dicha región y el límite entre la India Británica y el Reino de Afganistán –la línea Durand– nunca tuvo la intención de contener herméticamente a la población sino más bien demarcaba áreas de competencia entre los gobiernos de Delhi y Kabul. Tampoco pretendió el poder imperial inglés dominar la zona, sino simplemente mantener abierto el paso de Khyber y “en línea” a las tribus, bajo una combinación de subsidios y expediciones punitivas (Steward, 2007).

Aún hoy en día, el gobierno de Afganistán no considera a la línea Durand como un límite internacional y el *Pashtunistán irredento*, que suele filtrarse en el discurso del nacionalismo afgano, ocupa la mitad del actual Pakistán. Esta frontera aún no establecida definitivamente causa buena parte de las tensiones entre Islamabad y Kabul.

Dos son las etnias predominantes en esta zona de frontera: los pashtunes y los balochis. Los pashtunes son altos, de narices aguileñas y rasgos bien marcados. Muchos tienen ojos claros y algunos, el pelo rubio o la barba rojiza. Sus ancestros se pierden en la historia de los tiempos, en una zona que ha sido paso obligado de todas las invasiones al subcontinente indio. En las áreas tribales, siempre los veremos llevando en la cabeza –un poco hacia atrás, con casual elegancia– un sombrero aplastado, llamado *pakhhol*. Los balochis tienen sus raíces étnicas y lingüísticas en los pueblos persas, aunque algunas de sus tribus hablan una lengua dravídica –lo que supone un misterio para los investigadores–. Impresionan por sus ojos negros de mirada penetrante y suelen acentuar la fiereza de sus rasgos oscuros con barba cerrada y espectaculares bigotes. Para protegerse del calor del verano utilizan el turbante que los identifica: extravagantemente grande y de una liviana tela blanca. Tanto los pashtunes como los balochis son fieramente independientes: detestan la autoridad, les gusta hacer uso y abuso de las armas de fuego y siguen su tradicional código tribal, que en pocas palabras puede resumirse en honor, hospitalidad y venganza. Los pashtunes consideran a Afganistán como su hogar nacional (aunque la mitad de la población de ese país no sea de etnia pashtún y la mitad de la población pashtun resida fuera de Afganistán). Por su parte, los balochis sueñan con un hogar nacional propio: un mítico Baluchistan, que comprende zonas actualmente de Afganistán, Irán y Pakistán, y asentado sobre potenciales reservas minerales de alto valor estratégico. El nacionalismo balochi es expresado mediante medios violentos por dos grupos terroristas principalmente: *Jundullah* en Irán y *Balochistan Liberation Army* en Pakistán.<sup>2</sup>

El opio y el hashish forman parte de la cultura del subcontinente indio. Sher-yar Fazli, cuando describe el ambiente bohemio de Karachi en 1970, recuerda que podía comprarse opio legalmente en algunos puestos de cigarrillos (Fazli, 2011). En la zona, la *cannabis sativa* –nombre científico de la marihuana– crece silvestre, salvaje, por todos lados, hasta en el baldío vecino a la residencia de Osama ben Laden, en Abbotabad. En los distritos del norte y noroeste de Pakistán, es habitual la utilización del *bhang*, un preparado a partir de las hojas y los cálices de la *cannabis*, que se consume mezclado con el tabaco o el te. Diarios de viajeros reseñan que en el Rajasthan Indio se lo bebe mezclado con el *lassi*, un yoghurt líquido muy sabroso. Asimismo, en los bazares de la zona de frontera entre Pakistán y Afganistán, suele agregarse unas bolitas de opio a los samovares (o las más de las veces, grandes ollas) donde se prepara el tradicional *chai* (te con leche de búfala).

---

2. Por ejemplo, entre mayo y octubre de 2009, el grupo Jundullah realizó varios ataques contra las fuerzas de seguridad iraníes. Ver, entre otros: “Revolutionary guards killed in Iran suicide bomb”, The Guardian. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/6364448/Revolutionary-guards-killed-in-Iran-suicide-bomb.html> (Website revisado el 10 de agosto de 2011.) Además, varias fuentes me han señalado que los grupos balochis están activamente comprando y copiando armas, aguardando un momento propicio para lograr su independencia.

## El nexa entre terrorismo y narcotráfico

La relación entre drogas y violencia política es de larga data. Ya en el siglo XI, por ejemplo, Hassan bin Sabbah (también conocido como el Viejo de la Montaña) gobernó una vasta región del norte de Irán gracias a una combinación de crímenes políticos y *hashish*. La mezcla de *cannabis* y política sembró el terror en el Medio Oriente durante la Edad Media y los adictos al *hashish* (los *hashshashin*) le dan su etimología a la palabra asesino. Tampoco es la primera vez que Oriente y Occidente se enfrentan militarmente a causa del opio: entrado el siglo XIX, su producción en la India Británica lo convierte en un *commodity* de exportación. Su utilización por mercaderes inescrupulosos, protegidos por el poder imperial inglés, como forma de pago en el comercio internacional con China, causan primero la adicción de vastos sectores de la población y luego la reacción del gobierno de Pekín. El intento por parte de China de evitar la comercialización del opio es el disparador de dos guerras con el Imperio Británico (1839-42 y 1856-60).



Fuente: Makarenko  
Traducción: Bustamante  
Diseño: Riche Light & Magic, Rawalpindi

Sin embargo, durante los últimos quince años los académicos han prestado creciente atención a la relación entre grupos terroristas y el crimen organizado. Es abundante la producción académica en torno al fenómeno de las FARC y la producción de cocaína. El modelo del Continuum Terror-Crimen postulado por Tamara Makarenko –una de las primeras y más destacadas académicas en dedicarse a analizar el crimen organizado– constituye un recurso útil a los efectos de conceptualizar lo que sucede en las áreas tribales de Afganistán y Pakistán. El Continuum Terror-Crimen es graficado como un eje horizontal donde los intereses y las acciones violentas de grupos terroristas y organizaciones criminales parten desde cada uno de los extremos, es decir desde su especificidad propia, para convergir en un punto donde ya es casi imposible distinguir a unos de otros (Makarenko, 2004: 129).

Narcotráfico y terrorismo son dos actividades completamente diferentes. Cada una se ubica en su respectivo extremo del eje Terror-Crimen, con sus características propias. Mientras que el narcotráfico es una actividad comercial ilegal cuyo objetivo central es la búsqueda de un beneficio económico en la producción, refinamiento, distribución y venta de sustancias alucinógenas prohibidas, el terrorismo constituye una actividad política violenta cuyo eje central es causar miedo en todos los estamentos de la sociedad civil a través de ataques indiscriminados contra no combatientes a fin de lograr los objetivos de determinada organización o causa.<sup>3</sup>

Moviéndonos de afuera hacia adentro en el Continuum Crimen-Terror se observa una primera etapa en el acercamiento entre ambos. Por un lado, la utilización por parte de grupos narcotraficantes de la violencia a fin de obtener determinados objetivos en la esfera de la política. Por ejemplo, la violencia generada por traficantes de drogas mexicanos a fin de crear zonas liberadas para hacer viables sus actividades. Por otro lado, la utilización por parte de grupos terroristas del tráfico ilegal de estupefacientes como forma de financiar sus actividades políticas violentas. Por ejemplo, los beneficios monetarios que los grupos insurgentes colombianos (FARC y ELN) obtienen de su asociación circunstancial con los cárteles de drogas.

El narco-terrorismo no es un tipo ideal puro, sino una conjunción de dos actividades ilegales. No obstante, si se identifican los fines buscados por la actividad ilegal (tarea nada fácil, por cierto) podrá determinarse cuando predomina el elemento terrorismo o el elemento narcotráfico predominen por sobre el otro. Ambas actividades ilegales pueden retroalimentarse peligrosamente (dinero del narcotráfico financia a la actividad terrorista / violencia política permite mejores condiciones para el tráfico de drogas) superando la capacidad de respuesta del Estado y disparando una espiral de violencia que precarizan las condiciones de seguridad y de vida de la sociedad civil. Esto es lo que Makarenko llama la tesis del agujero negro: la existencia de zonas en las que la convergencia de organizaciones terroristas con criminales destruye la presencia del Estado y otorga un santuario para la continuación de sus actividades delictivas.

El punto máximo de la convergencia, según Makarenko, ocurre cuando las organizaciones terroristas y criminales se convierten en una única entidad, que comienza a desarrollar objetivos diferentes y opuestos a los que tenía en un comienzo. Por ejemplo, un grupo terrorista que, luego de financiarse con el tráfico de drogas, mantenga solamente la retórica de su reivindicación política para dedicarse plenamente al narcotráfico.

En este sentido también es útil mencionar a Wang, quien abreva de toda una década de investigaciones sobre el nexo entre Crimen y Terror, no solo porque tomando prestado del lenguaje militar distingue entre **alianzas tácticas**, que son de por sí esporádicas y eventuales y **alianzas estratégicas**, para profundizar los beneficios de las

---

3. Las definiciones son propias y simplemente preliminares, para evitar incursionar en el campo minado de las definiciones de dos de los tópicos más contestados por académicos y legisladores de todo el mundo.

ocasionales alianzas tácticas, sino también porque señala que si bien la convergencia y fusión de los grupos terroristas y las organizaciones criminales en una única entidad es teóricamente posible, aún no se han dado casos empíricos (Wang, 2010: 11).

## El Emirato Islámico de Afganistán, el primer narco-gobierno del mundo

El ascenso al poder de los Talibanes, desde sus comienzos como una milicia religiosa en Kandahar en 1994, es ya parte del folclore. Su vertiginoso crecimiento estuvo basado en una imagen de austeridad y moralidad islámica que sus líderes irradiaban. Robert Kaplan menciona que el propio Hamid Karzai confió en ellos durante los primeros meses de estabilidad en Kandahar (Kaplan: 2001). Pero muy pronto se hizo notorio el importante apoyo del servicio de inteligencia de Pakistán, el ISI (InterServices Intelligence). En su libro *Taliban* –publicado meses antes del atentado contra las Torres Gemelas– Ahmed Rashid realiza una perfecta descripción de estos religiosos-guerreros que muy pronto demostraron su independencia de sus financistas en Islamabad (Rashid, 2000).

En Afganistán, el primer gobierno Talibán (1994-2001) impuso una muy dura política de prohibición del consumo de *hashish*, opio y de alcohol, mientras que autorizó el cultivo de amapola y la producción de opio. En la doctrina islámica, la utilización de intoxicantes es claramente *haram* (prohibida en términos religiosos), pero en tanto el opio y su derivado, la heroína, eran consumidos por los “decadentes y pervertidos occidentales” los talibanes autorizaron su producción y exportación.

No solo eso, sino que el monocultivo de la amapola se convirtió en la única forma de financiar el Emirato Islámico retrógrado que se impuso sobre la población de Afganistán mientras el mundo se limitaba a mirar con una mezcla de asombro y mórbida curiosidad. El Estado Talibán recaudó “impuestos” a las redes que traficaban con opio y heroína. Gretchen Peters, que realizó una extensa investigación en Pakistán y Afganistán, considera que el Estado Talibán se sirvió exclusivamente de la economía del narcotráfico para su financiamiento (Peters, 2009). Makarenko también señala que durante este primer período los talibanes no se involucraron directamente en el tráfico de drogas, sino que simplemente le cobraron “peaje” (Makarenko, 2002).

Con su particular visión del mundo, los talibanes impusieron violentos castigos a quienes fumaban *hashish* o bebían whisky, pero realizaron grandes ganancias gracias a la exportación de opio. Según Peters, es durante este período que se tejieron sólidos lazos entre comandantes de milicias talibanes, oficiales aduaneros en Irán, Pakistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, empresarios transportistas y líderes políticos y tribales.

La prohibición por parte de los talibanes de la producción de opio, como parte de su política de “pureza” y gobierno austero y ético es uno de los mitos y errores de la prensa que debe ser aclarado. Esto se basa en el edicto del Mullah Omar (*Emir-ul-Momineen*: Comandante de los Fieles, y cabeza del Emirato Islámico de Afganistán)

que en julio de 2000 prohibió la siembra de amapola. Las causas de esta prohibición no están claras, pero la búsqueda de reconocimiento internacional y la presión de la Oficina de Naciones Unidas contra el Crimen y las Drogas (UNODC, por sus siglas en inglés) parecen haber sido elementos considerados. El resultado fue inmediato: una reducción del 90% en el área sembrada de amapola. Pero la leyes de la economía mantienen su vigencia a pesar de los edictos de los gobiernos fundamentalistas: inmediatamente el precio del opio (FOB Afganistán) saltó de USD 28 por kilo, su precio históricamente más bajo luego de seis años de cultivo y exportación irrestrictos, a USD 350 por kilo. Lo que es más significativo es que la calidad de la heroína en la calle (Europa y Estados Unidos) apenas se vio afectada y su precio apenas se modificó, lo que indicó la existencia de amplios *stocks* capaces de soportar una drástica disminución en la producción. Pero el gobierno Talibán continuó permitiendo el procesamiento del opio en heroína y su libre exportación cobrando –como siempre– jugosos impuestos. En 2001, luego de un año de prohibición y un alza sensacional en los precios, se volvió a permitir la libre producción de la amapola.

Triste y paradójicamente, los esfuerzos de la UNODC concluyeron en un aumento inesperado en la “recaudación” de los Talibanes. Persiste la duda respecto de si la prohibición de la siembra de la adormidera en julio de 2000 no fue en realidad una fantástica maniobra de política fiscal por parte del mullah Omar.

## Más de diez años después: igual o peor

Cumplidos más de diez años de la caída del régimen Talibán, la situación no es para nada alentadora. Según recientes informes de UNODC se calcula que el 84% de la producción mundial de opio proviene de Afganistán.

El área sembrada de amapola se ubica casi en su totalidad en las provincias de Helmand, Farah, Nimroz, Kandahar y Uruzgan, que continúan siendo las principales zonas productoras. Mientras que en el resto del país, donde el control del gobierno de Kabul y de las fuerzas de la ISAF es mayor, los programas de erradicación de este cultivo –acompañados de alternativas económicas para los campesinos– van generando éxito. El avance es lento y se debe principalmente a la atención tardía que la comunidad internacional otorgó a este problema. El punto máximo de expansión del área sembrada de amapola (más de 160.000 hectáreas) tiene lugar cuatro años después de la caída del gobierno Talibán. Sólo desde 2007/2008 comienza a tomarse conciencia del problema que el tráfico ilegal de opio significaba para la estabilidad de Afganistán, concentrándose a partir de entonces los esfuerzos de erradicación y cultivos alternativos para los campesinos.

El precio del kilo de opio para los campesinos productores osciló, durante el año 2010, entre USD 124 y USD 240. Sin embargo al llegar a las fronteras podía alcanzar entre USD 420 (frontera con Irán), USD 375 (frontera con Pakistán) y USD 280 (frontera con Tayikistán). Sin embargo, una vez refinado y convertido en

heroína el precio se multiplica por diez. Siempre según las estimaciones de UNODC, alcanza los USD 3.291 por kilo (frontera con Irán), los USD 3.050 (frontera con Pakistán) y los USD 3.450 (frontera con Tayikistán).<sup>4</sup>

La incidencia del consumo de opio en la población de los estados de la región es cada vez mayor. El producto básico es consumido, por supuesto, por la población con menor poder adquisitivo. Irán sufre de la condición de ser el principal consumidor del opio: de las 1.300 toneladas de opio que se trafican desde Afganistán anualmente, casi 1.100 toneladas se consumen allí. Según estimaciones de UNODC, más de un 70% del opio es transportado a los centros de consumo en Irán, alrededor de un 14% lo es a través de Pakistán y un porcentaje similar a través de los estados de Asia Central (Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, fronterizos los tres con Afganistán). En sentido inverso, es la población de mayores recursos la que demanda heroína encontrándose los principales centro de consumo en Rusia, Europa Occidental y los Estados Unidos. De las 365 toneladas de heroína traficadas desde Afganistán cada año, 160 encuentran su camino a través de Pakistán, 115 a través de Irán y 90 salen vía Asia Central.

Se trata de una actividad económica de gran envergadura: se calcula en más de USD 2.200 millones el valor (FOB, por decirlo de alguna manera) de las drogas producidas en Afganistán cada año (UNODC, 2011). Y el precio final, en la calle, lleva el valor del negocio del tráfico de heroína a USD 66.000 millones. Sin embargo, como es de esperar, los campesinos afganos solo reciben unos USD 400 millones por su materia prima, quedando la parte del león del negocio en manos de los traficantes. Pero, cultivar opio sigue siendo para los empobrecidos campesinos pashtunes la opción económicamente más viable. Y, como señalábamos al comienzo, una gran oportunidad económica para los jóvenes de las madrassas de la zona de Balochistan que cruzan a Helmand y Kandahar para trabajar ordeñando las lágrimas de las flores de la amapola. Se trata de una actividad que se paga entre USD 15 y USD 20 por día (*The Express Tribune*, 2011). En tres meses de verano, pueden llegar recibir hasta USD 2.000: una verdadera fortuna si lo comparamos con el salario mínimo –legal– en Pakistán que es de USD 82 por mes (aunque millones de personas sobreviven con mucho menos).

En la zona de frontera entre Afganistán y Pakistán (donde existe un denso entramado de lealtades tribales, para quienes el límite internacional carece de relevancia), la insurgencia Talibán obtuvo del tráfico de drogas alrededor de 150 millones de USD en 2010 (UNODC, 2011). Peters describe los indicios de una creciente vinculación entre la producción y el tráfico con la insurgencia Taliban y la red Al-Qaeda: detención de *dhows* (embarcaciones árabes tradicionales) en el mar Arábigo, cargadas de drogas, con tripulantes con vínculos con Al-Qaeda; eliminación del “Ministro de Finanzas” Taliban mediante un ataque aéreo cuando salía de concertar

---

4. Vale aclarar que el opio y el *hashish* se consiguen en Islamabad, capital de Pakistán, con más facilidad que una botella de whisky.

una operación de tráfico de drogas (localizado gracias a escuchas de personal anti-narcóticos); defensa de laboratorios de refinado de opio por insurgentes talibanes contra fuerzas anti-narcóticos de la ISAF; y emboscadas a fuerzas anti-narcóticos camino a campañas de erradicación de plantaciones de amapola.

Asimismo, una leyenda circulaba por los ámbitos políticos y diplomáticos en Kabul e Islamabad: la existencia de una cueva fabulosa en las afueras de Kandahar donde el mullah Omar escondió las “reservas” del “Banco Central Talibán”, un cargamento de opio de entre 4.000 y 8.000 toneladas (según las fuentes y las versiones) de cuya venta paulatina se sirven los insurgentes para financiarse. Mas allá de los rumores que puedan circular en las recepciones de embajadas, el informe 2011 de la UNODC estima –muy conservadoramente– que las redes de narcotráfico han acumulado entre 10.000 y 12.000 toneladas de opio, lo que es equivalente a más de cuatro años del consumo mundial de heroína.

Al mismo tiempo, la violencia terrorista se ha multiplicado exponencialmente. Tanto sea mediante ataques contra civiles (mezquitas y santuarios shiitas y sufíes) como acciones militares (contra la policía y el ejército) la insurgencia Talibán se hace presente a ambos lados de la línea Durand. Una explicación detallada de cada grupo o facción excede los alcances de este artículo.<sup>5</sup> Sólo para empezar podemos nombrar a los Talibanes de Afganistán, los Talibanes de Pakistán (Tehrik-e-Taliban-e-Pakistan), los hermanos Massud (uno muerto, el otro se supone que malherido), el grupo de Haqqani, Lashkar-e-Taiba, Lashkar-e-Jhangvi, Sipa-e-Sahaba, Islamic Movement of Uzbekistan, entre otros. Pero baste señalar que se trata de grupos terroristas (urbanos y de clase media, anti-India, anti-USA, anti-Pakistán), milicias tribales (rurales y casi feudales), de viejos señores de la guerra (como Jallaluddin Haqqani) y un variopinto elemento internacional (árabes, chechenos, uzbekos, etc.) que usufructúan de la existencia de una zona sin ley ni control estatal y de una economía basada en el tráfico de drogas (Hussain, 2007).

En una terrible reedición de las tácticas del Viejo de la Montaña, los Talibanes de Pakistán se han dedicado a drogar y engañar adolescentes, seducirlos con falsas promesas del paraíso para luego convertirlos en asesinos suicidas. Las tropas del Ejército Pakistaní, en una operación en South Waziristan, encontraron un complejo con sus habitaciones decoradas como el Paraíso del Islam (tierra de la que manan ríos de leche y con huríes bien dispuestas), abundantes drogas, alcohol y pornografía, que se utilizaba para lavar el cerebro de los futuros atacantes con chalecos explosivos (*Daily Times*, 2011); una espeluznante comprobación de que el terror en la primera década del siglo XXI abreva de los mismos elementos que en el siglo XI.

---

5. Para un primer acercamiento a la constelación de grupos terroristas de Pakistán, recomiendo: International Crisis Group, “Pakistan: The Militant Jihadi Challenge”, *Asia Report* N° 164 (marzo 2009), <http://www.crisisgroup.org/en/re-gions/asia/south-asia/pakistan/164-pakistan-the-militant-jihadi-challenge.aspx> (revisado el 10 de julio de 2011).

## Al-Qaeda, los talibanes y el narcotráfico: convergencia de intereses

Al-Qaeda ha sufrido una importante desarticulación merced al ataque sistemático por parte de los Estados Unidos. La muerte de Osama ben Laden fue el resultado de una intensa campaña no convencional que incluye también ataques con aviones no tripulados en las áreas tribales de Pakistán. Al mismo tiempo, como bien señala Wang, los crecientes controles internacionales para dificultar el movimiento de activos financieros de los grupos terroristas implementados a partir de 2011 a instancias de los Estados Unidos han secado sus fuentes tradicionales de financiamiento (Wang, 2010). Al-Qaeda ha mutado. Ya no se trata de una red de contactos terroristas extendida a través de tres continentes financiada por un acaudalado saudí. Es interesante ver cómo parte del financiamiento es obtenido hoy en día a través de micro-donaciones en mezquitas dentro de Pakistán (ICG, 2007). Se sospecha que el nuevo líder de la organización terrorista, Ayman Al-Zawahiri, se mantiene actualmente oculto en alguna parte de la línea Durand.

Lamentablemente los que estén esperando que cite un documento de posición de los terroristas proponiendo el aumento de la producción de adormidera como política fiscal no lo van a encontrar, por supuesto. Pero cuando el 54% del opio producido en 2010 en Afganistán provino de la provincia de Helmand (lo que significa que casi el 40% de la producción mundial proviene de la única provincia donde los Talibanes controlan vastas zonas de territorio) no hace falta un recibo firmado por el mullah Omar para concluir la existencia de un nexo entre Talibanes y drogas. No existe “evidencia escrita” de que Al-Qaeda recaude algún porcentaje sobre el tráfico de drogas (o tal vez, la evidencia esté en manos de los agentes de inteligencia que estén analizando lo encontrado en la residencia de Ben Laden en Abbotabad), pero no hay dudas de que el dinero del tráfico de opio y heroína mantiene la estructura de la insurgencia Talibán en Afganistán y Pakistán.

Los actuales Talibanes están lejos de ser aquella fuerza “puritana” salida de Kandahar en 1994, que se financiaba imponiendo “impuestos” a los traficantes de opio y heroína. Los “nuevos” talibanes están seriamente involucrados en el tráfico de drogas, que sea ha convertido en su única fuente de financiamiento. Los vínculos entre los actuales comandantes de campo talibanes y su liderazgo institucionalizado (la *Shura* de Quetta) son cada vez mas tenues (Rashid, 2008) y en el hipotético caso que el mullah Omar (donde quiera que se encuentre, en el caso de que estuviera vivo) dictara un nuevo edicto prohibiendo el cultivo de amapola el mismo difícilmente tenga el mismo grado de acatamiento que en 2000. Según distintas fuentes, un “soldado raso” talibán cobra alrededor de USD 300 por mes, lo que es el doble de lo que gana un agente de policía o un soldado del ejército pakistaní (Lieven, 2011). Una simple suma aritmética indica que la insurgencia Talibán que cuenta con hasta 40.000 hombres —de los dos lados de la frontera— y una estructura irregular de apoyo mayor, necesita de ingentes cantidades de efectivo cada mes para mantenerse.

Al mismo tiempo, es impensable que estando los principales comandantes de Al-Qaeda refugiados en una región cuya economía se basa en el tráfico de heroína no participen de alguna manera en este. Por otra parte, ciertos comandantes de la insurgencia como por ejemplo Qari Zia-ur-Rahman son descritos como Talibanes y miembros de Al-Qaeda, al mismo tiempo. También es el caso de Abu Iklas el Masri, comandante provincial de Al-Qaeda recientemente capturado, quien por casamiento había obtenido apoyo de tribus locales (Roggio, 2011). La distinción entre unos y otros comienza a ser cada vez menos nítida... Si Al-Qaeda no tiene dificultad en traer hasta sus campos de entrenamiento a voluntarios (como el responsable del fallido ataque en el Times Square de Nueva York), puede hacer lo mismo con los precursores químicos necesarios para convertir el opio en heroína. Cada cargamento de precursores químicos (anhídrido acético) que se filtra desde el puerto de Karachi hasta Kandahar hace tanto daño como si fueran nuevas municiones en los fusiles de los Talibanes o explosivos en manos de Al-Qaeda.

Parecería también que Al-Qaeda aprueba e incentiva la producción y tráfico de drogas como una arma en su guerra contra Occidente al otorgar el marco ideológico-religioso para que el tráfico de opio y heroína se desarrolle, permitiendo que los fieles musulmanes se involucren en una actividad que causa adicciones en la “decadente sociedad occidental”. Casi como un sistema de armas especialmente diseñado para la guerra asimétrica en la que están empeñados, que paralelamente les reporta grandes ganancias.

Makarenko señala que el punto de máximo acercamiento entre los grupos terroristas y el crimen organizado a lo largo del eje Crimen-Terror está dado por la convergencia de objetivos e intereses y la fusión de las organizaciones criminales y terroristas en una única entidad. Tanto los Talibanes, como el liderazgo de Al-Qaeda y las redes del tráfico de heroína necesitan un gobierno débil en Kabul, necesitan que la ISAF fracase, necesitan que los Estados Unidos retiren sus tropas de combate lo antes posible. Su objetivo conjunto es que el “Agujero Negro” donde tienen santuario sea cada vez mas grande, para continuar en la búsqueda de sus objetivos individuales: aquellos, la toma del poder en Afganistán para imponer un Emirato fundamentalista; los otros, disfrutar de un santuario desde donde planificar actos de terrorismo en todo el mundo; y estos, la continuación sin obstáculos de su muy rentable comercio de sustancias opiáceas. En realidad se trata de una misma y única finalidad, y estamos ante la fusión del narcotráfico, con una milicia islámica fundamentalista y el liderazgo del terrorismo global.

## Un problema creciente y de difícil solución

La gran cantidad de riqueza que esta economía ilegal genera y la gran cantidad de personas que se ven beneficiadas por la misma (aduaneros, policías y políticos, etc.) continuará otorgando las condiciones para la impunidad en que se desenvuelve.

El tráfico de opio y heroína (y *hashish*) es una actividad casi-legal que involucra y corrompe a varios estamentos del poder estatal. No se puede pensar en un tráfico de USD 2200 millones –solo a nivel regional– sin la activa participación (o alegre connivencia) de aduaneros, policías y políticos, para no mencionar a pilotos y marinos mercantes, en Irán, Pakistán y el Asia Central.

A menos que se tomen medidas para regular los flujos informales de dinero entre el Golfo Pérsico y el centro y sur de Asia, el llamado *halwalla* (una especie de Western Union o Money Transfer del mundo musulmán) continuará siendo la forma de pago para las transacciones del tráfico de drogas. La existencia de este mecanismo informal para remitir divisas continuará siendo utilizado para lavar activos provenientes del narcotráfico y para financiar la logística necesaria para cometer actos de terrorismo.

La única forma de reducir drásticamente el cultivo de amapola será el control real en el terreno de los valles cultivables de las provincias de Helmand y Kandahar en Afganistán. Este requeriría de una operación militar de gran envergadura que las tropas de EE.UU. y de la ISAF parecen no estar dispuestas a emprender. Aun así, el control militar de los valles de Helmand y Kandahar por varios años y la erradicación total de los cultivos de amapola allí existentes, solo traería como consecuencia un mayor y brutal empobrecimiento de la población campesina pashtun que no tiene otro medio de vida, al mismo tiempo que elevaría drásticamente el precio del opio.

Paradójicamente, la erradicación total de la producción de amapola en el sur de Afganistán atentaría contra la estabilidad del país en el corto y mediano plazo. La drástica escasez de materia prima elevaría el precio del opio a niveles insospechados, otorgando a las “reservas” en poder de los Talibanes un mayor poder de compra con lo que podrían reclutar más milicianos de entre los voluntarios que encontraría entre la población campesina empobrecida. Sólo en el largo plazo (¿otros diez años más?) y en el hipotético escenario de una erradicación total de la producción de adormidera, se quedarían los Talibanes sin recursos para financiar su insurgencia. Queda claro, entonces, que la continuación de la actual relación entre tráfico de drogas, insurgencia Talibán y terrorismo de Al-Qaeda está lejos de poder disolverse fácilmente y se convertirá en una permanente espada de Damocles para el Afganistán estable que EE.UU. y Europa esperan luego de la retirada sus tropas.

Para la Argentina, mirando desde el sur, la conclusión es clara: **la mejor forma de aprender es a la distancia y de los errores ajenos**. Es indispensable evitar que en zonas de América del Sur la presencia del Estado se vea debilitada de tal manera que grupos criminales puedan convertirla en un agujero negro, en los términos de Makarenko. Un agujero negro que termina absorbiendo y acabando con miles de vidas, tanto en el frente de combate (con bajas militares y civiles) como en las calles (con vidas destruidas por las adicciones). Evitar que el desborde del accionar del narcotráfico obstaculice el desarrollo y crecimiento en paz de las zonas de frontera debe ser considerado uno de nuestros intereses nacionales prioritarios. Para evitar que se creen las condiciones para una sinergia entre grupos criminales y/o terroristas

y que en las fronteras de nuestro país ciertas zonas se conviertan en una pesadilla *a la afgani*, es necesario fortalecer la presencia del Estado. Es allí mismo en la frontera, donde es necesaria una intensa cooperación con nuestros vecinos, con políticas activas en materia de educación, salud y desarrollo económico y social. La inversión en nuevos centros de frontera modernos y ágiles, pero también estrictos en el control migratorio, aún está pendiente. Aunque parezca simple, la solución no siempre es fácil: la indispensable presencia de un Estado eficiente, allí donde sea posible que las redes del tráfico de drogas estén usufructuando de un momentáneo vacío.

## Bibliografía

### 1. Libros

- Sheryar Fazli (2011), *Invitation*, Tranquebar, New Delhi, 232 páginas.
- Zahid Hussain (2007), *Frontline Pakistan, The struggle with militant Islam*, Londres, Penguin Viking, 215 páginas.
- Robert Kaplan (2011), *Soldiers of God, With Islamic warriors in Afghanistan and Pakistan*, Nueva York, Vintage Books - Random House, 187 páginas.
- Anatol Lieven (2011), *Pakistan: A Hard Country*, Londres, 546 páginas.
- Gretchen Peters (2009), *Seeds of Terror*, Nueva York, Thomas Dunne Books - St Martin's Press, New York, 234 páginas.
- Ahmed Rashid (2000), *Taliban – Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 366 páginas.
- Ahmed Rashid (2008), *Descent into chaos: the United States and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, Nueva York, Penguin Group, 345 páginas.
- Jules Stewart (2007), *The Savage Border, The story of the north west frontier*, Londres, Sutton Publishing, 234 páginas.

### 2. Artículos en revistas académicas

- Tamara Makarenko, (2002) "Crime, terror and the Central Asian drugs trade", *Harvard Asia Quarterly, Cambridge*, 6 (3), pags. 1-24.
- Tamara Makarenko (2004), "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism", *Global Crime*, Essex, Vol. 6, No. 1, Febrero 2004, pags. 129-145.
- Peng Wang (2010), "The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence", *Asian Social Science*, Toronto, Vol. 6, No. 6, June 2010, pags. 11-20.

### 3. Informes

International Crisis Group, “Pakistan: Karachi’s Madrasas and Violent Extremism,” Asia Report No. 130 (marzo 2007), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/pakistan/130-pakistan-karachis-madrasas-and-violent-extremism.aspx> (revisado el 11 de agosto de 2011).

International Crisis Group, “Pakistan: The Militant Jihadi Challenge”, Asia Report N°164 (Marzo 2009), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/pakistan/164-pakistan-the-militant-jihadi-challenge.aspx> (revisado el 10 de julio de 2011).

UNODC, “Global Aghan Opium Trade 2011”, publicado el 28 de julio de 2011. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global\\_Afghan\\_Opium\\_Trade\\_2011-web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_2011-web.pdf) (Revisado el 8 de agosto de 2011).

### 4. Prensa

“Military operation in Tribal Areas”, The Daily Times (14/12/2009), página 14, Islamabad - Pakistan.

Qaiser Butt, “Balochistan Madrassa students harvest poppy on holidays”. The Express Tribune. (05/05/2011), página 1, Islamabad-Pakistán.

“Revolutionary guards killed in Iran suicide bomb”, The Telegraph, (18/10/2009). URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/6364448/Revolutionary-guards-killed-in-Iran-suicide-bomb.html> (website revisado el 10 de agosto de 2011).

### 5. Internet

Bill Rogio, “ISAF targets al Qaeda-linked Taliban commanders in East Afganistan”, [www.longwarjournal.com](http://www.longwarjournal.com) (09/01/2011).

URL: [http://www.longwarjournal.org/archives/2011/01/isaf\\_targets\\_al\\_qaed.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/01/isaf_targets_al_qaed.php) (Revisado el 12 de Agosto de 2011).

# Reflexiones sobre derecho diplomático a propósito del caso Khobragade

Juan Martín Mainero<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El 12 de diciembre de 2013, la entonces Vicecónsul del Consulado General de la India en la ciudad de Nueva York, Devyani Khobragade, fue detenida acusada de la obtención fraudulenta de visado para su empleada doméstica india (*visa fraud*) y de pagarle un salario menor del que había declarado en el contrato de trabajo presentado ante las autoridades estadounidenses (*false statement*). Este hecho policial generó una inusitada escalada diplomática entre los Gobiernos de la India y los Estados Unidos no sólo por el arresto –la India alegó que Khobragade gozaba de inmunidad diplomática–, sino también por el trato que habría recibido la agente consular por parte de la Policía neoyorkina. La Vicecónsul aseguró que fue detenida y esposada en público cuando dejaba a su hija en la escuela y que tras el arresto fue sometida a un cacheo al desnudo y encerrada en una celda con criminales comunes. Khobragade fue liberada el mismo día tras declararse inocente y pagar una fianza de 250.000 dólares.

Según se desprende de la denuncia contra Khobragade, formulada por un funcionario del Servicio de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado, alrededor de noviembre de 2012, Devyani Kobragade tramitó una visa para que su empleada doméstica pudiera trabajar en su residencia de Nueva York, habiendo presentado datos falsos.<sup>2</sup> Conforme a los requerimientos de las autoridades estadounidenses, el personal doméstico al servicio de los miembros de misiones extranjeras debe contar con una visa especial para residir y trabajar en los Estados Unidos. Como parte del procedimiento de solicitud de visa, entre otras cosas, se requiere la prueba de que el empleado doméstico recibirá un salario justo, comparable al que recibe una persona que realiza las mismas tareas en los Estados Unidos, para lo cual el empleador debe entregar a las autoridades estadounidenses un contrato de trabajo que describa los deberes de las partes, las horas de trabajo, el salario, la forma de pago, etc. De acuerdo con el denunciante, el contrato presentado para la tramitación de la visa contemplaba que la empleada de Khobragade cobraría en Nueva York un

1. El autor es Primer Secretario. Ha desempeñado funciones en la Dirección General de Consejería Legal. Actualmente, presta servicio en la Embajada de la República ante los Estados Unidos Mexicanos.

2. United States of America v. Devyani Khobragade, Sealed Complaint, Southern District of New York, 11 December 2013.

salario mínimo de 9,75 dólares por hora y que trabajaría 40 horas por semana, aunque iniciada la relación laboral la empleada habría cobrado no más de 3,31 dólares por hora y trabajado más de 40 horas por semana.

En junio de 2013, después de estar medio año prestando servicios a la familia Khobragade, la empleada doméstica dejó el hogar sin previo aviso, para luego tomar contacto con Safe Horizon, una organización no gubernamental dedicada a proveer atención a víctimas de violencia, quien presentó su caso ante el Departamento de Estado. Será el propio Departamento de Estado, por intermedio de su Servicio de Seguridad Diplomática, quien llevará luego el caso ante la justicia. Y en base a los cargos presentados contra Khobragade, el 11 de diciembre de 2013 una jueza de Nueva York emitió la orden de arresto que desembocó en la detención de la diplomática india.

Al día siguiente del arresto de Khobragade, el Gobierno indio convocó al Embajador estadounidense en Nueva Delhi para protestar por el incidente e inmediatamente tomó una serie de medidas de retorsión por reciprocidad: retiró las tarjetas de identificación de todo el personal de los Consulados estadounidenses con sede en India, así como sus pases aeroportuarios, pidió información sobre el personal local indio que presta servicio en los Consulados de los Estados Unidos, en particular sobre su situación laboral (contratos, salarios), suspendió los trámites relativos a exenciones aduaneras, solicitó a la Embajada estadounidense que finalizara las actividades comerciales que realizaba en su recinto, como un restaurante y un bar al que acudían expatriados, y retiró las vallas de seguridad en los alrededores de la Embajada. En paralelo al malestar del Gobierno, la opinión pública india reaccionó fuertemente contra los Estados Unidos, registrándose protestas callejeras en las que se quemaron símbolos estadounidenses.

Desde que se conoció el arresto de Khobragade, la prensa internacional cubrió ampliamente el episodio y tanto el Gobierno indio como el estadounidense dieron alta prioridad al tema en sus respectivas agendas. Sin embargo, la apreciación de la gravedad de la crisis diplomática desatada parecía diferir en uno y otro Gobierno. Mientras el vocero de la Casa Blanca se refería al incidente como un “episodio aislado” que no era indicativo de los estrechos vínculos que comparten ambos países,<sup>3</sup> el Ministro de Asuntos Exteriores de la India manifestaba ante su Parlamento que lo que había sucedido era “totalmente inaceptable” y que la determinación de su Gobierno era intervenir para asegurar que la dignidad de su funcionaria fuera absolutamente preservada.<sup>4</sup>

Ante la situación judicial que enfrentaba la diplomática india en los Estados Unidos, su Gobierno decidió transferirla del Consulado General en Nueva York a su Misión ante las Naciones Unidas, dado que la acreditación ante este organismo in-

3. Press Briefing by Press Secretary Jay Carney, 12/18/2013, [En línea] Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/18/press-briefing-press-secretary-jay-carney-12182013>

4. External Affairs Minister's intervention in Rajya Sabha on the discussion on the arrest of an Indian diplomat in USA, 19 December 2013, [En línea] Disponible en: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/22680/External+Affairs+Ministers+intervention+in+Rajya+Sabha+on+the+discussion+on+the+arrest+of+an+Indian+Diplomat+in+USA>

ternacional le conferiría inmunidad de jurisdicción absoluta. El 8 de enero de 2014, la ONU acreditó oficialmente a Devyani Khobragade como Consejero de la Misión Permanente de la India; al tiempo que el Gobierno de los Estados Unidos solicitaba al Gobierno indio que renunciara a dicha inmunidad. El Gobierno de la India se rehusó al levantamiento de la inmunidad de su funcionaria y decidió su traslado a Nueva Delhi. El 9 de enero de 2014, Khobragade abandonó los Estados Unidos. Ese mismo día, un Gran Jurado de Nueva York decidía su procesamiento por los cargos formulados en su contra.<sup>5</sup>

Tras el procesamiento de Khobragade, el Fiscal del caso remitió una nota a la jueza interviniente en la que señalaba: “We understand that the defendant was very recently accorded diplomatic immunity status and that she departed the United States today. Therefore, the charges will remain pending until such time as she can be brought to Court to face the charges, either through a waiver of immunity or the defendant’s return to the United States in a non-immune status”.<sup>6</sup> Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la India emitía un comunicado tras el regreso de Khobragade, en el que manifestaba: “At the time of her departure to India, Counsellor Khobragade reiterated her innocence on charges filed against her. She affirmed her gratitude to the Government of India, in particular to the External Affairs Minister, and the people of India, as also the media, for their strong and sustained support during this period”.<sup>7</sup>

El “caso Khobragade” ha suscitado diferencias entre los dos Gobiernos respecto de la interpretación y aplicación de las normas internacionales relativas a la inmunidad de los miembros de las misiones extranjeras. El propósito del presente artículo será precisamente intentar echar luz sobre las cuestiones jurídicas que ha planteado este caso, a partir de la formulación de interrogantes tales como: ¿cuál es la diferencia entre la inmunidad diplomática y consular?, ¿es posible el cambio de inmunidad consular a diplomática?, ¿tiene efecto retroactivo el cambio de estatus de inmunidad?, ¿cuál es el tratamiento que debe recibir un funcionario consular en caso de arresto? Es importante aclarar que no se emitirán juicios de valor sobre los hechos del caso, sino que este sólo será utilizado como referencia fáctica para el análisis de cada cuestión que se aborde.

## 2. Análisis

I. El Gobierno indio enfatizó que Devyani Khobragade es una diplomática y como tal tenía derecho a las cortesías que se le deben a un agente diplomático. El Departamento de Estado sostuvo que Khobragade al momento del arresto no tenía inmunidad diplomática, sino inmunidad consular.

5. United States of America v. Devyani Khobragade, Indictment, Southern District of New York, 9 January 2014.

6. U.S. v. Devyani Khobragade Govts. 1.9.2014 Letter to Judge Scheindlin.

7. Diplomatic Immunity to Dr. Devyani Khobragade, New Delhi, January 10, 2014, [en línea] disponible en: <http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/22723/Diplomatic+immunity+to+Dr+Devyani+Khobragade>

### *¿Cuál es la diferencia entre la inmunidad diplomática y la inmunidad consular?*

Existe la creencia (errónea) de que por el mero hecho de que una persona sea miembro del servicio exterior de su país o portadora de un pasaporte diplomático goza automáticamente de inmunidad diplomática. En verdad, el estatuto de privilegios e inmunidades del que goza un funcionario gubernamental destacado en misión permanente en el territorio de un Estado extranjero depende de la calidad de su acreditación. Si la persona es acreditada por el Estado receptor como miembro de una misión diplomática gozará entonces de los privilegios e inmunidades que el derecho internacional reconoce a los agentes diplomáticos; si, en cambio, es acreditada como miembro de una oficina consular tendrá los privilegios e inmunidades que el derecho internacional reconoce en el ámbito de las relaciones consulares.

El derecho internacional contemporáneo confiere a los agentes diplomáticos y consulares estatutos de privilegios e inmunidades diferentes. Desde el siglo XVIII en adelante se registra un tratamiento diferenciado de los enviados diplomáticos y cónsules por parte de los Estados, al menos en la práctica judicial. Hoy, las normas relativas a uno y otro régimen se encuentran codificadas en dos tratados internacionales multilaterales: la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Si bien los Estados pueden querer garantizar los privilegios e inmunidades de sus enviados por medio de convenios bilaterales, lo cierto es que ambas Convenciones de Viena gozan de una adhesión casi universal que, ante un caso de especie, normalmente se aplicarán sus normas.

En el caso de los agentes diplomáticos, éstos gozan de inmunidad personal (*ratione personae*). Esto significa que todos los actos que ejecuta el agente, tanto los de carácter oficial como los de carácter privado, están *prima facie* protegidos por la inmunidad. Así, el agente diplomático, salvo en circunstancias excepcionales, no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto, ni ser sometido a los tribunales del Estado receptor.<sup>8</sup> Cahier justifica este carácter cuasi absoluto de la inmunidad afirmando que “[u]n representante diplomático no puede ejercer sus funciones si no se halla libre de toda amenaza y si no es plenamente independiente respecto al Estado que lo recibe”.<sup>9</sup>

A diferencia de los diplomáticos, los funcionarios consulares sólo gozan de inmunidad funcional (*ratione materiae*), es decir que sólo sus actos de carácter oficial

---

8. Si bien la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no establece excepciones a la inviolabilidad personal del agente diplomático, la doctrina y la práctica admiten ciertos límites. Así, el Estado receptor suele conservar el derecho de adoptar medidas coercitivas cuando sean indispensables en casos de legítima defensa o de extrema necesidad para mantener el orden público (e.g. cuando un agente diplomático comete un delito en flagrancia). En cuanto a la inmunidad de jurisdicción, ésta es absoluta en materia penal, pero se admiten excepciones en materia civil y administrativa. La propia Convención de Viena establece de manera taxativa los casos en que no procede la inmunidad civil y administrativa; a saber: a) acción real sobre bienes inmuebles particulares del agente radicados en el territorio del Estado receptor; b) acción sucesoria en la que el agente figure, a título privado, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario; y c) acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales.

9. CAHIER, P., *Derecho Diplomático Contemporáneo*, Editorial Rialp, Madrid, 1965, p. 261.

están protegidos por la inmunidad. Así las cosas, estos funcionarios pueden ser sometidos a los tribunales del Estado que recibe por cualquier acto realizado en capacidad privada. Sin embargo, en algunos casos, suele generarse la controversia en cuanto a la naturaleza del acto que se le reprocha al funcionario consular, dado que la frontera entre los actos oficiales y los privados no siempre es nítida. En lo que se refiere a la inviolabilidad personal, los funcionarios consulares sólo pueden ser detenidos en virtud de una sentencia firme. De manera excepcional pueden ser detenidos o puestos en prisión preventiva cuando se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente. En este punto la controversia radica en que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no especifica qué debe entenderse por “delito grave”.

II. Luego de ocurrido el incidente policial, el Gobierno indio transfirió a Devyani Khobragade de su Consulado General en Nueva York a su Misión Permanente ante las Naciones Unidas y solicitó su acreditación como funcionaria de esta última. La ONU accedió a la solicitud, acreditando a Khobragade con todos los privilegios e inmunidades diplomáticas que corresponden en virtud de los acuerdos aplicables. Ante esta situación, el Departamento de Estado sostuvo que tal acreditación no se aplicaría retroactivamente.

*¿Cuáles son los efectos de un cambio de estatus de inmunidad?*

La primera pregunta que cabe formularse es si una modificación en el estatus de inmunidad de un agente extranjero es permisible. Partiendo de la premisa que el estatus de inmunidad depende normalmente de las características de las funciones que desempeña el agente, ante un cambio de sus funciones cabría admitir un cambio de su estatus de inmunidad. En el caso que nos ocupa, la funcionaria no sólo cambió de funciones (de tareas consulares a tareas diplomáticas) sino también la circunscripción de sus nuevas funciones (del Consulado General a la Misión Permanente de su país ante la ONU), dándose la particularidad de que su nuevo estatus de inmunidad fue concedido por una organización intergubernamental y no por el Estado receptor ante el cual fue originalmente acreditada. Esta situación también es admisible siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el respectivo Acuerdo de Sede entre la organización intergubernamental en cuestión y el Estado anfitrión. Con todo, no hay impedimentos legales para que pueda operar un cambio en el estatus de inmunidad de un agente extranjero, aún cuando dicho agente sea objeto de un proceso judicial en curso. En todo caso, será facultad del Estado receptor o de la organización intergubernamental de que se trate conferir o no la acreditación solicitada.

Ahora bien, ¿qué efectos surte un cambio de estatus de inmunidad, en particular una extensión de privilegios, cuando el agente beneficiario del nuevo estatus enfrenta un proceso judicial en el Estado receptor? En otras palabras, si un agente extranjero, al amparo de un determinado estatus de inmunidad fue válidamente sometido a los tribunales del Estado receptor y luego le es concedido un estatus de inmunidad de jurisdicción, ¿qué efectos tiene esa nueva inmunidad sobre el proceso

judicial en trámite? En primer lugar, ha de señalarse que una vez que el agente es beneficiario de inmunidad diplomática está exento de cualquier acto de autoridad del Estado receptor, no sólo respecto de los actos que ejecute en el desempeño de sus funciones sino también respecto de los actos ejecutados con anterioridad a su acreditación. Por lo tanto, si al momento de adquirir el agente extranjero un estatus de inmunidad diplomática subsistiera una causa judicial abierta en su contra en el Estado receptor, aquélla debe ser inmediatamente suspendida. En segundo lugar, es necesario remarcar que la inmunidad no exime de responsabilidad al agente por los actos que judicialmente se le reprochan (a menos que se trate de actos de carácter oficial que sólo son imputables a su Estado), sino que meramente lo exime de ser sometido a juicio mientras sea beneficiario de la inmunidad. Cuando se dice que la inmunidad no se aplica retroactivamente, en verdad se quiere decir que no borra la eventual responsabilidad por los actos cometidos con anterioridad al reconocimiento de la inmunidad. Esto significa que una vez terminada la inmunidad, cualquiera sea la razón, la causa judicial puede ser reabierta. La pérdida de inmunidad trae consigo la remoción del obstáculo procedimental que aquélla implicaba. Por último, cabe preguntarse si el Estado receptor cuenta con algún recurso para hacer frente a una situación en la cual un agente diplomático enfrenta un proceso judicial, pero, en virtud de su inmunidad, dicho proceso no puede continuar. En este caso, el Estado receptor puede solicitar la renuncia a la inmunidad del agente al Estado acreditante o bien decidir la expulsión del agente de su territorio mediante una declaración de persona *non grata*.

III. El Gobierno indio ha sostenido que la clase de tratamiento recibido por su diplomática de parte de las autoridades estadounidenses es inaceptable. Por su parte, el Departamento de Estado ha respondido que el tratamiento recibido por Khobragade al momento de su detención siguió los procedimientos estándares para este tipo de casos.

*¿Cuál es el tratamiento debido a un funcionario consular en el supuesto de una detención o arresto en el Estado que recibe?*

Tanto los agentes diplomáticos como los consulares deben ser tratados con la debida deferencia por parte del Estado receptor, dado que ambos son representantes del Estado acreditante. En efecto, las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares imponen al Estado que recibe la obligación de tratar con respeto al agente diplomático y al funcionario consular, respectivamente, a fin de salvaguardar su integridad física, su libertad y dignidad. Ahora bien, cómo debe entenderse esta “obligación de respeto” que tiene el Estado receptor cuando procede a la detención de un funcionario consular. Cabe recordar que a diferencia de los agentes diplomáticos, los funcionarios consulares no gozan de inviolabilidad personal cuasi absoluta.

Hay que tener en cuenta que la detención de un funcionario consular es una medida de carácter excepcional, que sólo es admitida en caso de delito grave y por

decisión de una autoridad judicial competente. Es decir que ninguna autoridad policial o administrativa puede por sí misma decidir la detención de un funcionario consular cualquiera sea la gravedad del delito y, si el delito que se le reprochara al funcionario consular no resultara grave, ni siquiera la autoridad judicial podrá ordenar su detención. En este último caso, el procedimiento judicial podrá continuar pero sin someter al funcionario consular a prisión preventiva. Cuando el Estado receptor procede al arresto de un funcionario consular porque entiende que existe la comisión de un delito grave, pueden surgir cuestionamientos por parte del Estado acreditante respecto de la alegada “gravedad”, puesto que ambos Estados pueden catalogar al delito en cuestión de diferentes maneras: mientras que para la legislación interna de un Estado puede tratarse de un delito grave, para la legislación del otro la misma conducta puede no ser más que una infracción o un delito menor, o incluso no configurar delito. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no indica ningún criterio para determinar cuándo un delito debe ser considerado grave. Una solución justa, entendemos, podría ser utilizar, por un lado, el principio de doble criminalidad: es decir que la conducta que se le inculpa al funcionario consular debe ser catalogada como delito tanto en el Estado receptor como en el Estado acreditante. Cumplido este extremo, debería además existir la condición de que dicho delito fuera reputado como “grave” en ambos Estados. Para medir la gravedad del delito en uno y otro Estado, podría recurrirse a la cantidad de pena que impone cada ordenamiento para el delito en cuestión.

En el supuesto de que una situación amerite la detención de un funcionario consular, cabe preguntarse cuáles medidas de coacción puede adoptar el Estado receptor contra su persona. Si bien la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no especifica qué puede hacer el Estado receptor y qué no, sí provee un parámetro de acción a partir del concepto de “dignidad”. Puesto que la Convención de Viena impone la obligación de respetar al funcionario consular con el fin de evitar cualquier atentado contra su persona y su dignidad, el Estado receptor no podrá adoptar ninguna medida que menoscabe su honra y decoro. A tal efecto, el Estado receptor tendrá en cuenta no sólo la honra y decoro que corresponde a cualquier persona humana, sino también la que atañe propiamente a un agente oficial de un Estado extranjero. En sus comentarios al entonces proyecto de artículo 40 relativo al respeto debido a los funcionarios extranjeros en el ámbito de las relaciones consulares, la Comisión de Derecho Internacional ha manifestado que por la posición de representante de un Estado extranjero que ocupa un agente consular, éste tiene derecho a una mayor protección que la que disfruta en el territorio del Estado receptor cualquier residente extranjero.<sup>10</sup> Por lo tanto, ante un supuesto de detención de un funcionario consular, el Estado receptor deberá extremar la cautela respecto a la forma en que lleva a cabo dicha detención para evitar cualquier acción que pudiera

---

10. Draft Articles on Consular Relations, with commentaries (Yearbook of the International Law Commission, 1961, vol. II, p. 115).

ser considerada atentatoria contra la integridad física y dignidad del funcionario consular, so pena de poder incurrir en responsabilidad internacional por el incumplimiento de la obligación de protección y respeto a dicha categoría de funcionario extranjero que impone el derecho internacional.

### 3. Apreciaciones finales

La idea de inmunidad es tan antigua como la historia de las relaciones diplomáticas. La inviolabilidad de los enviados y representantes del soberano extranjero ha sido una de las pautas de comportamiento observada desde antaño por las comunidades organizadas en su relacionamiento externo y que al momento del surgimiento del derecho internacional, por su grado de aceptación y observancia, ya podía considerarse una regla de derecho. Así, las normas relativas a las inmunidades oficiales componen uno de los pilares clásicos del derecho internacional contemporáneo. El cumplimiento de estas normas es crítico para la conducción pacífica de las relaciones interestatales: de no gozar un funcionario público extranjero de ciertos privilegios e inmunidades lo tornaría vulnerable a eventuales actos de presión y/o coerción del Estado receptor.

El derecho diplomático es una de las ramas del derecho internacional público donde se observa un alto grado de cumplimiento por la sencilla razón de que todo Estado actúa en la arena internacional tanto como Estado receptor y acreditante, haciendo ello que sea en el interés mutuo de todos los Estados respetar las normas que protegen a los agentes extranjeros. Un Estado muy probablemente se abstendrá de desconocer un privilegio o una inmunidad de la que goza un agente extranjero por temor a que el Estado de la nacionalidad de dicho agente adopte igual temperamento frente a sus propios agentes acreditados en el territorio de ese Estado.

El caso Khobragade ha demostrado la sensibilidad que generan en los Estados las controversias suscitadas en torno a las inmunidades y hasta qué punto pueden afectar la agenda bilateral. Aún cuando podría pensarse que un hecho policial menor que involucra a un agente consular no alteraría el curso de la relación entre los Estados concernidos, lo cierto es que sus implicancias van más allá del aspecto meramente judicial. Un agente consular es un representante del Estado y cualquier medida adoptada en su contra afecta directamente al propio Estado, por lo que cualquier asunto que lo involucre no es de carácter personal sino estatal y, por ende, es inevitable su tratamiento desde el punto de vista político.

# Impacto de los desastres en la agenda internacional para el desarrollo

Carlos E. Zaballa<sup>1</sup>

Que los desastres, cada día, son “menos naturales y más catastróficos”, es una aseveración que gana adherentes en el acotado espacio de los funcionarios y expertos en la temática.

Sin embargo, este consenso no alcanza a otros sectores que discuten la agenda internacional por lo que la mayoría de ellos continúa utilizando expresiones ya en desuso para los especialistas, como la de “*desastres naturales*” por dar un ejemplo, lo que suele exacerbar a los que día a día lidian con el tema.

La no aceptación aún de aquella afirmación con que abrimos este artículo, sin duda dificulta la comprensión integral del problema manteniendo entonces la discusión en compartimentos estancos, a la par que desdeña el impacto que estos sucesos acarrearán para el desarrollo de las comunidades, ya sea impidiéndolo o volviendo atrás los pasos avanzados.

Pero veamos cómo esta cuestión fue evolucionando en las últimas décadas.

## 1. Los desastres como ataques de la Naturaleza

La concepción de que los desastres eran provocados por la Naturaleza y que no incidía la actividad humana en su ocurrencia gestó una actitud netamente defensiva contra ese “ataque externo”: se crean así las estructuras de Defensa Civil, con todo lo que esa denominación implica.

Las políticas, entonces, apuntaban a estar mejor pertrechados para responder: entrenamientos de personal, equipamiento actualizado, planes de contingencia limitados a cómo asistir a las víctimas (dónde evacuarlas, la atención de la salud y darles de comer), adicionándoseles en algunos casos el presupuesto de fondos o menú de medidas impositivas que permitan paliar parcialmente la situación.

En este esquema de “defensa civil”, el hombre resultaba una mera víctima ante la Madre Naturaleza fuera de control, y la cooperación internacional se limitaba a proporcionar asistencia técnica o recursos para que las comunidades mejoraran su respuesta ante aquellos embates.

---

1. Consultor especializado en Cooperación y Asistencia Humanitaria Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Luego de una serie de eventos entre los años 1970 y 1990, llevaron a que –con un fuerte impulso de Japón, que había resultado seriamente afectado por estos fenómenos– se iniciara el llamado “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas” (1990-1999), cuyas conclusiones fueron mostrando nuevas caras de esta pieza.

## 2. El riesgo puede ser natural pero el desastre no

Los avances realizados en ese decenio, alumbrados también por las investigaciones surgidas a partir de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) que mostraban la incidencia del hombre en el Cambio Climático, permitieron percibir los vínculos entre el obrar (u omisión de hacerlo) por parte del hombre con las amenazas de la Naturaleza, como también que había desastres en los que era exclusiva la participación del hombre, por lo que en un primer momento ya se incorporó la denominación de “antrópicos” para estos últimos, aunque ciertamente limitados a aquellos en los que resultaba muy evidente la irresponsabilidad de la Naturaleza: se denominaba desastres antrópicos a los ocurridos en circunstancias tales como el transporte de sustancias peligrosas, escapes químicos, accidentes tecnológicos o contaminaciones directamente derivadas de la producción industrial, por ejemplo.

Más adelante, se comenzó a avizorar que también ante las amenazas de la Naturaleza, el hombre podía influir para la ocurrencia del desastre: el crecimiento urbano irresponsable, la falta de previsión suficiente, las construcciones de obras públicas impidiendo, por ejemplo, la correcta evacuación de aguas de lluvia y fomentando por lo tanto una inundación, entre otros.

También se advirtió que no era necesario esperar hasta la ocurrencia del suceso para tomar decisión en el alivio de sus consecuencias, sino que con mucha anticipación se podía encarar lo que fuera necesario para minimizar el impacto de una amenaza de la naturaleza, conocida y recurrente en determinado lugar. Se habla ya de “Protección Civil” en lugar de aquella “defensa civil” original.

Comienza así a trabajarse con el objetivo puesto no sólo en la respuesta ante el desastre, sino fundamentalmente a tratar de minimizar su impacto. Para ello, era necesario asumir que había que “vivir con el riesgo” y es así como ya en este siglo XXI Naciones Unidas crea una Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (desaparece ya la adjetivación de “naturales”) y promueve la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres de la cual surgió el reconocido Marco de Acción de Hyogo (Japón, 2005).<sup>2</sup>

El cambio en el lenguaje que llevó a hablar de “amenazas naturales” o de “desastres originados en fenómenos de la Naturaleza”, reflejaba el cambio conceptual

---

2. “Vivir con el Riesgo-Informe Mundial sobre iniciativas para la reducción de Desastres”, Naciones Unidas-EIRD, Ginebra, 2004.

que se estaba asumiendo y la necesidad que tenía el hombre de adoptar un comportamiento acorde, con sus propias responsabilidades, identificación de sus realidades, de sus capacidades para evitar el desastre o de las limitaciones para hacerlo y –por ende– la necesidad de estudiar y crear las herramientas suficientes. Las comunidades debían desarrollar su resiliencia.

El concepto de “resiliencia” es uno de los novedosos en el lenguaje de la comunidad internacional, y tiene su origen en la ingeniería mecánica desde donde lo tomó la psicología, tras lo cual llega a la RRD como:

“La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.”<sup>3</sup>

O también, tal vez más ajustadamente, como:

“La capacidad que tienen las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes de a) anticipar, b) reducir el impacto, c) y afrontar los efectos de la adversidad, d) para luego recuperarse sin comprometer sus perspectivas a largo plazo.”<sup>4</sup>

Para ese entonces ya había pasado el devastador Huracán Mitch por Centroamérica, se habían detectado los fenómenos de El Niño y La Niña, recientemente se había sufrido el Tsunami sobre el sudeste asiático con su impresionante número de víctimas, y poco tiempo después el Huracán Katrina sorprendió noqueando nada menos que al poderoso Estados Unidos de América.

### 3. La gestión integral de los desastres

El Marco de Acción de Hyogo, con sus objetivos estratégicos más las cinco prioridades y los temas transversales, poco a poco fue estableciendo una agenda de trabajo que los países implementan acuciados en cierto modo por la necesidad de acotar el impacto de los desastres en sus comunidades.

La conformación de Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en cada país adherente,<sup>5</sup> sumado a programas como el de Hospitales Seguros o el de Ciudades Resilientes, encontraron fuerte eco y –en algunos casos– hasta interesantes resultados.

La visión planteada desde este punto de vista desistía ya de la denominación de “defensa civil” mientras que a la de “protección civil” la incluye en un esquema más amplio que busca la “gestión integral del riesgo de desastres”. La participación de áreas de gobierno como las de Planificación, Ambiente y Desarrollo Sustentable,

3. Estrategía Internacional para la Reducción de los Desastres, “Glosario” (2009).

4. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, “El camino hacia la resiliencia”, junio de 2012.

5. La Plataforma Nacional Argentina para la Reducción del Riesgo de Desastres está constituida desde el año 2007, con la coordinación de la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Educación, Salud, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología (además de Interior, Seguridad, Relaciones Exteriores), las provincias, los municipios, las universidades, el sector privado y de organizaciones no gubernamentales, brinda la posibilidad de un abanico mayor de puntos de vista en el abordaje de la temática.

Pero, además, la directa participación de la comunidad en el diseño de los mapas de riesgo locales, en la capacitación de sus voluntarios, en el aprovechamiento de sus conocimientos ancestrales y en la profundización de los mismos con el apoyo de nuevas tecnologías y estructuras educativas, pasaba a resultar eje central de estas políticas. Era, asimismo, el reconocimiento a que quien pudiera ser víctima de un suceso de este carácter no fuera reducido al rol de pasivo receptor de asistencia sino que pudiera ser un actor en la solución misma del problema.

De cualquier modo, vale decir, el concepto mismo de “gestión integral de riesgos” está en proceso de definición: la propia EIRD de Naciones Unidas prefiere el de reducción de riesgos de desastres considerando que es más comprensivo que aquél, a quien señala como más ligado a lo operativo que al diseño de políticas de desarrollo.

#### 4. Vulnerables y “vulnerabilizados”

En las investigaciones y debates en torno al tema, se concluye con que si bien el fenómeno de la Naturaleza agravado por el obrar/omisión de hacerlo por parte del hombre que culminan en desastres golpean por igual a ricos y pobres, lo cierto es que quienes más los sufren son los más vulnerables comenzando por los más pobres (luego están también los niños, ancianos, mujeres). Su capacidad de reacción y recupero es mucho menor que la de aquellos que gozan de posiciones privilegiadas, y dependen prácticamente en su totalidad de la asistencia externa, sea de sus gobiernos o de las cooperaciones internacionales.

Por eso, la lucha contra el hambre y la pobreza es parte de la agenda sobre los desastres y la necesidad de un desarrollo sustentable acorde para el conjunto de la comunidad, un verdadero imperativo.

En general, son los sectores más carenciados los que –al no acceder a trabajos dignos, a viviendas propias, a accesos diversos a los sistemas de protección que otros sectores más favorecidos gozan– terminan asentándose, en muchos casos informalmente, en zonas proclives al anegamiento, a la vera de cerros expuestos a deslaves, como también resultan los primeros en ser despedidos de sus precarios empleos cuando las empresas a causa de un desastre ven afectada su producción o su mercado.

Por otra parte, muchos de los planes sociales a los que este sector vulnerable debe recurrir, se erigen en condiciones similares: las viviendas sociales muchas veces se construyen en esos terrenos “de cuarta categoría”, los trámites administrativos para acceder a los subsidios hacen perder días de trabajo en personas que cobran por jornal, y demás.

Algunos de entre ellos logran –por su propio esfuerzo, por bien diseñados planes sociales de gobierno, por apoyos de ONG– mejorar su situación, adquirir un terreno apropiado en cuotas y construir su vivienda personalmente o con el apoyo voluntario de su comunidad. Otros alcanzan a paliar su problema de desempleo con el desarrollo de huertas familiares para autoconsumo, programa éste que la Argentina ha logrado desarrollar exitosamente y transmitir a otros mediante la cooperación sur-sur.<sup>6</sup>

A estos ejemplos superadores positivos, debemos agregar la situación del sector que se está denominando “vulnerabilizados”: aquellos que, pese a sus esfuerzos, han sido puestos por la sociedad en una situación en la que no tienen opciones, quedando así mayormente expuestos ante los desastres.<sup>7</sup>

Estos sectores virtualmente excluidos de la sociedad, mayormente no son siquiera alcanzados por los planes sociales y quedan al amparo de los programas de cooperación internacional y, en muchos casos, inmersos en sociedades con el contrato social destruido –con gobiernos absolutamente carentes de poder para conducir un proceso de recupero postdesastre, ni pensemos en planificar una política para reducir el riesgo de ellos– que pasan a ser conducidos de manera directa por los organismos internacionales, acompañados algunas veces por organizaciones no gubernamentales también extrañas a esas comunidades sufrientes.

Por ello, el debate ha alcanzado también al modelo de desarrollo que el mundo está llevando a cabo: ¿es para unos pocos? Aunque sea para la gran mayoría o incluso se pretenda para todos: ¿es sustentable ambiental-económico-socialmente, como la Cumbre de la Tierra aprueba?

Es así que la interrelación “cambio climático-reducción de desastres-agenda para el desarrollo” va ganando un merecido espacio, fundamentalmente por la necesidad de alcanzar tanto a los sectores vulnerables como a los “vulnerabilizados”: hemos llegado a un punto que tenemos que pensar que es necesario salvar vidas.<sup>8</sup>

## 5. La Reducción del Riesgo de Desastres en la agenda del desarrollo

En ese entendimiento es que la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, de las Naciones Unidas, en su labor principal de monitorear la aplicación del Marco de Acción de Hyogo que fuera aprobado en Japón en 2005, promueve la constitución de Plataformas para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) tal como más arriba fue mencionado, con el propósito de aunar los esfuerzos de gobiernos nacionales, provinciales, municipales, sectores académicos, privado y organizaciones no gubernamentales, en pro de alcanzar los objetivos y aplicar los Principios del MAH.<sup>9</sup>

6. El programa “Pro-Huerta” de Argentina, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social con la colaboración del INTA y difundido internacionalmente por el FO-AR.

7. Ver <http://fundacion-enlaces.org/site/?p=755>, in fine, de Junio 2013.

8. Ver documentos del CERF (Central Emergency Response Fund) de Naciones Unidas, [www.unocha.org/cerf](http://www.unocha.org/cerf)

9. Ver [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

Los obligados primarios para reducir los riesgos de desastres, dice Naciones Unidas, son los gobiernos: por ello la coordinación de esas plataformas serán indelegables. Pero la participación debe ser lo más amplia posible no sólo como un reflejo de la comunidad sino además para que ésta asuma la problemática y se empodere para su resolución.

Estas Plataformas para la RRD, Naciones Unidas las convoca bianualmente con carácter global (generalmente en la ciudad de Ginebra, Suiza, pero la próxima de 2015 por ser conmemorativa de los diez años del Marco de Acción de Hyogo, se reunirá en Sendai, Japón), la que es alimentada por las previas Plataformas Regionales (la de “las Américas” tendrá su próximo encuentro en el mes de mayo en Guayaquil, Ecuador), las que a su vez reciben insumos de las Plataformas Nacionales que generan sus propios sistemas de encuentros: en el caso de la Argentina, se reúne dos veces por año en forma plenaria y cuenta con más de 100 miembros representantes.

Esta Plataforma produce el Informe sobre el seguimiento de los progresos en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, siendo el último el correspondiente al bienio 2011-2013.<sup>10</sup>

Seguramente el concepto más novedoso incorporado a partir de la Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres de 2005 fue, como señaláramos, el de “resiliencia”. Y en ese aspecto, la campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes – Mi ciudad se está preparando” que promueve la EIRD merece ser destacada.

Para esta campaña, la EIRD solicita a los intendentes municipales la suscripción del compromiso de cumplimentar los “Diez Pasos Esenciales para lograr Ciudades Resilientes”.<sup>11</sup>

Son ahora diez las ciudades argentinas que se han registrado en este programa<sup>12</sup> (la última la Ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, en junio de 2013 es decir post inundación con más de 50 muertos) y si bien el mayor número de municipios proviene de la provincia de Córdoba, lo cierto es que las más avanzadas son la ciudad de Santa Fe, provincia del mismo nombre, y la de Posadas (capital de la provincia de Misiones).

En el caso de la ciudad de Santa Fe, debe destacarse además que en 2011 recibió el Premio Sasakawa instituido por la fundación japonesa del mismo nombre y por la EIRD, en mérito a sus avances para alcanzar los objetivos de ser una ciudad resiliente.

Este esfuerzo, que la ciudad encaró luego de los desastres sufridos en los años 2003 y 2007 con víctimas fatales incluidas, tuvo su recompensa en 2013: sufriendo el mismo caudal pluviométrico que la ciudad de La Plata, sin embargo la ciudad de Santa Fe esta vez no tuvo ninguna víctima fatal, escasos evacuados al momento

10. Ver <http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=28905>

11. EIRD, “Diez Pasos Esenciales para lograr Ciudades Resilientes”, [www.eird.org](http://www.eird.org)

12. Campaña Desarrollando Ciudades Resilientes de la EIRD, inscriptos: Municipios de Santa Fe (Pcia. de Santa Fe), Posadas (Pcia. de Misiones), Vicuña Mackenna, La Cautiva, Bulnes, Del Campillo, Huinca Renancó, Sampacho y Las Higueras (todos Pcia. de Córdoba), La Plata (Pcia. de Buenos Aires).

mismo de la lluvia (habían sido tempranamente alertados los vecinos), rápidas decisiones en cuanto al transporte público y al funcionamiento de las escuelas logrando así reducir el caos urbano, más el desagote de la ciudad alcanzado en pocas horas gracias a oportunas ordenanzas edilicias que impusieron normas de construcción en ese sentido, lo que permitió recuperar la normalidad en corto tiempo. Si bien restan objetivos por alcanzar, está visto que allí buena parte del recorrido se está cumplimentando.

## 6. El costo de los desastres

Sin duda, el principal costo de los desastres es la pérdida de vidas humanas. Luego vienen los económicos, los sociales y demás.

Y, no hace falta a esta altura decirlo, el siguiente principal costo de los desastres es la alta probabilidad de involución en el desarrollo de los pueblos.

¿Por qué es tan grande el impacto de los desastres en las últimas décadas? Es necesario aquí, como bien señala la SELA,<sup>13</sup> derribar algunas hipótesis:

- la primera, que el incremento en el impacto está asociado a un incremento en la frecuencia de los eventos de la Naturaleza (no hay mayor número de terremotos, huracanes y demás, que el promedio de los que hubo a lo largo del siglo XX);
- tampoco a que el incremento de los desastres se deba a que aquellos eventos de la Naturaleza sean más poderosos que antes;
- finalmente, desmentir la hipótesis de que el incremento de afectados se origine en causas demográficas. Esto último fue claramente demostrado por los estudios de la Universidad Católica de Lovaina (Bruselas, Bélgica).<sup>14</sup>

Por lo tanto, el camino nos lleva a ver que el alto crecimiento en la urbanización (casi el 80% de la población es urbana) y en la irresponsabilidad con que ésta se ha desarrollado incluyendo a la obra pública; sumado a criticables procesos de producción industrial altamente contaminantes, a explotaciones agropecuarias extremas que llevan a la utilización de agroquímicos (¿tóxicos?) y a deforestaciones sin control; a lo que se agregará el problema del uso no responsable de la energía como del agua y otros recursos, más un irrefrenable consumismo de la sociedad, fragilizan la situación de la comunidad ante cualquier evento de la Naturaleza y ni hablar frente a sus propios “accidentes” de carácter tecnológico o en el maniobrar de sus elementos peligrosos.

Parecería, como dijo el papa Francisco recientemente, que estamos cumpliendo el “mito del dios Shiva”: construir un mundo, para luego destruirlo.<sup>15</sup>

13. Ver documentos del SELA SP/Di N° 15-12, de agosto 2012.

14. Cotejar la International Disaster Database, en [www.emdat.be](http://www.emdat.be)

15. Ver entrevista al Papa Francisco en: <http://youtu.be/k1DyLbmOBSU>

En términos generales, las pérdidas en vidas humanas se han mantenido estables en las últimas décadas. Ello no significa que en otros sentidos no encontremos “vidas perdidas” por el sufrimiento de estos desastres: la afectación psico-social de las víctimas es una de las problemáticas que más requieren de atención, tanto por su propio dolor, como por la pérdida de sus afectos (incluyendo sus mascotas) sumado a los daños a sus bienes conseguidos con esfuerzo de años más la pérdida de sus trabajos, que en muchas ocasiones es consecuencia inmediata de la destrucción de las fábricas o de las producciones donde se laboraba.

La cuestión de los daños económicos dista de ser menor. En la Argentina, eventos como las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires en el 2001 implicaron pérdidas del orden del 32,2% del PBI, mientras que las sufridas en la Provincia de Santa Fe en 2003 impactaron sobre el 31% y las erupciones del volcán Puyehue en 2011 alcanzaron al 33,8% en la Provincia de Río Negro y al 25,5% en la del Neuquén.<sup>16</sup>

Esto significa, lisa y llanamente, la necesidad de reasignar recursos –en general desde antes escasos– para afrontar estos costos por los desastres y, en muchos casos, la renuncia por parte del Estado a percibir impuestos o tasas en las áreas afectadas. Se postergan así desde la promoción de políticas de desarrollo sustentable hasta el digno pago de salarios a los trabajadores que dependen de ese presupuesto, desde el mejoramiento de la infraestructura y competitividad de los sectores productivos hasta la imposibilidad de proveer de insumos adecuados a hospitales y escuelas, sólo por dar ejemplos.

Como dijimos en los primeros párrafos de este acápite, esto afecta al desarrollo sustentable de la comunidad: si no le significa una involución cuanto menos lo detiene o lentifica peligrosamente, con lo grave que ello resulta para aquellos que están postergados por generaciones.

## 7. El sector privado y la RRD

Las Plataformas Nacionales para la RRD e incluso organismos de prestigio como la ya mencionada SELA, han logrado interesar en la temática solamente a las compañías aseguradoras (son las más activas ya que tratan de reducir sus riesgos), a los bancos que ven desvalorizarse los bienes que respaldan sus préstamos hipotecarios o prendarios, y a las empresas proveedoras de insumos para emergencias.

Ello está muy bien y es natural que así ocurra, pero significa que el resto del trato empresarial privado no ha logrado comprender la magnitud de la problemática: no hablamos sólo de la afectación de la propia planta fabril, por dar un ejemplo, sino también que resulte impactada la actividad de un proveedor central para su

---

16. Ver Informe en <http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=28905>, pág. 15/16

producto, que colapsen los sistemas energéticos o las vías de transporte, que se corte de algún modo la cadena distribución para que la producción llegue al consumidor, o que éste no esté ya en condiciones de comprar por el modo en que ha sido afectado por el desastre.

Lo mismo ocurre con la industria del turismo como hemos conocido en la Argentina con las erupciones del Puyehue y su afectación a Villa La Angostura, entre otros destinos turísticos, o el impacto sobre los vuelos y lo que ello implica en pérdidas para las compañías aéreas y todas las empresas que de ellas dependen. Qué decir, en un país con las características económicas de la Argentina, del daño sobre áreas cultivables o la pérdida de stocks ganaderos.

En algún caso el impacto será directo, en otro indirecto, pero es indudable que el sector privado ligado a la comunidad afectada terminará sufriendo a la par que ella.

Prever programas de contingencia suficientes para estos eventos es necesario, pero mucho más lo es el trabajar para reducir el riesgo de que esa situación se presente. “Invertir hoy para un mañana más seguro”, es un pensamiento que la EIRD de Naciones Unidas trata de acercar en este sentido.

Motivar al sector privado para involucrarse en la temática, es un desafío arduo pero necesario. Porque si se afecta la producción, se afecta el cumplimiento de la obligación asumida: y si ese compromiso es con el exterior, la imagen y futuros negocios del país también se verán afectados. Con ello, insistimos, se impactará sobre el correcto desarrollo sustentable de toda la comunidad.

Por ello, también cuando se prepara a un productor/empresario para exportar será necesario darle noticia de estos temas y ofrecerle las herramientas para mejor comprometerse y colaborar.

## 8. Diplomacia y reducción de los desastres

El Servicio Exterior de la Nación y los demás integrantes de la Cancillería, están llamados a cumplir un rol extremadamente importante en la problemática creciente de los desastres.

Comprender el debate desde la óptica de los países que necesitan imperiosamente su desarrollo, asumirlo con la conciencia de que no estamos aquí frente a eventos provenientes de la Naturaleza ante los que nada podemos hacer o sobre los que no incidimos con nuestro obrar (o con la omisión de hacerlo correctamente), ya es un paso muy importante.

En ocasiones se entiende que el único auxilio de las representaciones en el exterior se limita al apoyo al ciudadano del país en ocasión del desastre y, eventualmente, a canalizar alguna asistencia que se le pueda brindar al país anfitrión, y que ello suele ser necesario solamente para destinos en países en desarrollo. De hecho, cuando un funcionario es trasladado al exterior y efectúa su recorrida de actualización por las

distintas áreas de la cancillería, solamente los que partirán hacia países en desarrollo se interesan en la temática de los desastres.

Pero entender que no sólo los países en desarrollo son los afectados (¿dónde colocamos a EE.UU. impactado por el Huracán Katrina, a Nueva Zelanda por los terremotos, a España con los incendios y las inundaciones, por ejemplo?) y que desde los países centrales también mucho se puede hacer para fomentar el debate; para comprender que el modelo de desarrollo imperante puede volverse negativo para todos y sin retorno; para incidir en las discusiones con las que Naciones Unidas y las demás instituciones internacionales definen sus programas en general dirigidos al mundo en desarrollo, ya será un paso importante.

Asimismo para interesar sobre estas cuestiones a las casas matrices de las empresas instaladas en nuestros países (en los recortes de presupuesto/personal/actualización de equipamiento, las primeras tocadas son las sucursales de los países en desarrollo) como también para detectar y gestionar conocimiento o experiencias que puedan ser útiles para replicar o adaptar a nuestras comunidades, que salven vidas y que sirvan para reducir el riesgo de desastres.

Y, por qué no, para transmitir también nuestra evolución en el tema, nuestras inquietudes, nuestros éxitos y fracasos, no sólo en cooperación sur-sur sino también a lo largo y ancho del mundo, ya que en esta temática todos estamos igualados y podemos mutuamente apoyarnos unos a otros.<sup>17</sup>

Además, entonces, de apoyar al ciudadano que se encuentre en el país de la representación al momento del desastre y de asistir al país anfitrión, será importante que el funcionario esté dispuesto para detectar elementos valiosos útiles para la temática, tanto en el exterior para aportarlos a nuestro país, como en nosotros para llevarlos en cooperación a los demás, ya que es una tarea de canalización que el Cuerpo Diplomático puede realizar con eficiencia y eficacia.

## 9. Conclusiones

Como hemos visto, debemos acostumbrarnos a hablar de los “desastres” ya que conceptualmente no podemos ya atribuirlos exclusivamente a la Naturaleza sino que el hombre tiene mucho que ver en su producción como en que un simple fenómeno natural se transforme en situación catastrófica.

También conocemos que mucho es lo que podemos hacer para reducir el riesgo de desastres y que tanto Naciones Unidas como el debate internacional están mostrando herramientas aptas para encarar exitosamente la tarea.

La temática en sí muestra a las claras que está resultando de acuciante tratamiento a nivel global: las ya programadas Conferencia Internacional para la Reducción

---

17. La misión “Argentina por Katrina” desplegada por un equipo de voluntarios/expertos de Cascos Blancos, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos y varias ONG, en Estados Unidos de América (2005) es una muestra de ello.

de los Desastres de 2015 (Sendai, Japón) y Cumbre Mundial Humanitaria de 2016 (Estambul, Turquía), nos están convocando.

La comprobación de que el impacto de los desastres provoca pérdidas en vidas humanas, daños psico-sociales, estructurales y económicos de una envergadura tal que, si no hace que involucre el desarrollo de los pueblos al menos lo detiene o lo ralentiza peligrosamente, ya no tiene discusión.

Por ello, colaborar para que se asuma tanto aquí como en el resto del mundo que la cuestión del impacto de los desastres no se limita a socorrer en lo inmediato, sino que constituye un elemento de mucho peso en la agenda internacional para el desarrollo ya es imperioso. Cuanto más podamos reducir el riesgo de desastres, más posibilidades tendremos de alcanzar un desarrollo sustentable que sirva a toda la comunidad y, en especial, a los que más lo necesitan.

Pongamos todas nuestras herramientas al servicio de esta tarea que, por cierto, no es menor.



# Claves de la agricultura coreana

Carlos A. Fasciolo<sup>1</sup>

La descripción de las características de la agricultura coreana permite ayudar a comprender la problemática del sector contribuyendo a mitigar las fricciones que puedan presentarse en las negociaciones que se realicen respecto a la comercialización de productos agrícolas a nivel bilateral y global.

## Introducción

Antes de desarrollar el tema del panorama actual de la agricultura coreana y los desafíos que debe resolver, es importante hacer una breve mención a los antecedentes más recientes del país, los del siglo pasado, fracción mínima de la historia de Corea que se remonta a cinco mil años.

A comienzos del siglo XX la península coreana fue ocupada por Japón, en una de los pendulares avatares de su historia, permanentemente enfrentada al acoso chino y japonés.

Debe recordarse que el sur de la península, lo que es actualmente la República de Corea, se dedicó tradicionalmente a la agricultura mientras que las riquezas minerales del norte (carbón, plomo, tungsteno, cinc, grafito, manganeso, hierro, cobre, oro, sal), se encuentran donde se ubica la República Popular y Democrática de Corea.

Este conjunto de recursos naturales fue explotado intensamente por el imperio japonés para atender las necesidades de su industria militar expansionista durante la ocupación de esos territorios entre 1905 y 1945. A continuación, Corea vio destruida su infraestructura y su capacidad productiva con la transformación de su territorio en un campo de batalla en el que las dos grandes potencias de la época enfrentaron armas e ideologías en el marco de la denominada “Guerra Fría” (1950-1953). Corea quedó fragmentada y sumida como los países más pobres del continente asiático en la década de 1950.

En el sur, la industrialización es un fenómeno muy reciente. La economía continuó basada en la agricultura hasta comienzos de la década de los 60 en que comenzaron a establecerse industrias con utilización de mano de obra intensiva como la textil y la alimenticia. La implementación de planes económicos quinquenales concentrados en el desarrollo industrial a partir de 1962 (particularmente de la industria

---

1. El autor es diplomático, economista, PhD en Relaciones Internacionales.

pesada para reducir su dependencia de proveedores externos) redundó en un crecimiento anual promedio del PBI del 9% hasta comienzos de los 90, cuando comenzó a perfilarse la crisis financiera que se precipitaría en Asia en 1997.

La actividad agrícola por su parte, fue perfeccionando sus técnicas y reduciendo consecuentemente la mano de obra. Menos del 20% del territorio es cultivable y se encuentra aprovechado en su casi totalidad. Los cultivos más extendidos son arroz, papa, maíz y cereales en general, mientras que fue en aumento la producción de frutas, particularmente de manzanas, melones, duraznos y peras. Otras producciones de relativa importancia son la soja, el algodón, el cáñamo y la seda.

Mientras tanto, el crecimiento económico del país se concentró en la promoción del comercio exterior, en el desarrollo intenso y obsesivo por la educación y en la capacitación profesional, terciaria y universitaria. La expansión de la industria liviana, principalmente textiles y calzados, dio paso inmediato a la industria automotriz, la electrónica, la alta tecnología como monitores digitales, teléfonos celulares y semiconductores, además de la robótica, la informática, los petroquímicos, la construcción y la industria naval, favoreciendo al mercado laboral y consecuentemente, a la economía en su conjunto.

Así Corea alcanza a ocupar el 12 lugar como potencia económica en el mundo habiendo partido de 84 dólares anuales de ingreso per cápita en 1964 a los casi 27.000 actuales. Pero eso no fue lo más importante. ¡Lo más destacado fue el record de haber duplicado el nivel de salarios de su población en solo 11 años!

## El sector agrícola

Cuando en la Introducción mencionábamos que la superficie cultivable de Corea era menos del 20% podemos precisar más y decir que es el 18,58%. En un total de 99.720 km<sup>2</sup> para todo el país, ese porcentaje representa apenas 18.547 km<sup>2</sup> (o 1.800.000 ha). Esto es el 6,0% de la provincia de Buenos Aires pero sin sus características climáticas ni la riqueza del suelo. Resumiendo, se trata de un territorio reducido debido a las características montañosas, con las cuatro estaciones bien definidas de altas temperaturas y humedad en verano y frío y húmedo durante el invierno donde las nevadas son habituales.

Esa es también la superficie del territorio que alimentó al país durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo pasado y que condicionó la dieta de sus 20 millones de personas. Era un país agrícola donde más del 80% de la población estaba establecida en aéreas rurales.

El crecimiento industrial, informático y tecnológico de Corea fue de proporciones tan colosales que redujo la participación del sector agrícola en el PBI del país del 25,5% en 1970 a menos del 2,8% actual. Mientras tanto, la población creció de aquellos 20 millones de habitantes a 50 millones, de los cuales solo 6,1% está dedicado a las actividades rurales.

La reducción de la mano de obra agrícola resultante del desarrollo económico es un fenómeno común en los países industrializados. Pero en Corea ese cambio estructural se realizó cinco veces más rápido que en los países avanzados. Por ejemplo, en Europa y Estados Unidos, la adaptación de la agricultura al proceso de industrialización se hizo en unos 100 años. En Corea, la transformación de la estructura tuvo lugar en sólo 30. Consecuentemente el tiempo necesario para que el PIB agropecuario se adecue al total de PIB, pasando del 40% al 5% como lo fue en Corea, fueron de 120 años para Gran Bretaña, Alemania, Francia, Países Bajos y Dinamarca, 95 para los Estados Unidos, 75 para Japón, y los mencionados 30 años para Corea.

En el caso de la agricultura coreana, la década de 1950 fue un período basado principalmente en la producción de arroz, un grano básico en su alimentación. Durante las décadas de 1960 y 1970, la incorporación de nuevas técnicas permitió aumentar el suministro de productos agrícolas al creciente mercado interno. Alcanzó su punto culminante en 1978 cuando logró el auto abastecimiento de arroz, gracias a la revolución verde. En las dos décadas siguientes, las del 80 y 90, se produce una modernización productiva con la utilización de alta tecnología, especialmente durante la década de 2000. Al mismo tiempo, durante esas décadas el sector industrial se nutre de mano de obra barata proveniente de las zonas rurales.

La mentalidad de los funcionarios coreanos responsables del sector agrícola tiene incorporada algunos principios rectores. Primero, sin dudas, es que la agricultura juega un rol importantísimo en la producción y abastecimiento de alimentos. Este es un concepto que se entiende mejor cuando se conoce la amenaza permanente que por siglos acosó a la población de la península y que ejemplificáramos brevemente en la Introducción. Incluso el auto abastecimiento logrado en 1978 (aunque con una población mucho menor a la actual) significó un hito en materia de la seguridad estratégica de la nación. Tampoco debe olvidarse que el país continúa en guerra con Corea del Norte dado que en 1953 sólo fue acordado un cese de fuego en Panmunjon, en el paralelo 38.

Segundo, la agricultura contribuye al desarrollo de otras actividades, como la ganadería, y otras industrias relacionadas con la producción como la de fertilizantes, agroquímicos, maquinarias y demás. Tercero, contribuye a la preservación del medio ambiente, un aspecto extremadamente delicado cuando se trata de un territorio súper poblado, con una densidad de más de 500 habitantes por km<sup>2</sup>, o más dramáticamente, de 2.000 por km<sup>2</sup> si excluimos las montañas inhabitables. Cuarto promueve la preservación de los recursos genéticos y quinto contribuye a la estabilidad económica y social.

## Cambios en los hábitos alimenticios, cambios en la estructura agrícola

Mucho se habla y se escribe en los medios sobre los cambios extraordinarios en los hábitos de comida, y bebida de los países asiáticos, aunque quienes comentan

con razón esas afirmaciones están viendo solo un aspecto de la realidad. Es válido también reconocer los cambios en los hábitos de comida de Occidente, donde ha irrumpido la comida china, la tailandesa, el sushi y una increíble habilidad para manejar los palitos a la hora de comer. Se trata de un fenómeno global.

Por lo tanto, la estructura agrícola está sujeta a constantes cambios relativizando el logro de la autosuficiencia en la producción de arroz de 1978 y que fue motivo de orgullo de las autoridades agrícolas de la época. Lo cierto es que el volumen máximo de consumo de arroz de 197 kg per cápita de 1967 se ha convertido en mucho menos de la mitad en 2010: 73 kg per cápita. Fundamentalmente debido a la occidentalización de los hábitos de comida, al mayor poder adquisitivo de la población que permite el acceso a otros alimentos básicos, y a las mayores exigencias de variedades alimenticias. Por lo tanto aumentaron los consumos de otros granos hasta niveles nunca alcanzados antes de 2010: trigo 34 kg per cápita, soja 8 kg, maíz 5 kg, papa 3,8 kg. Incluso con la incorporación de verduras, que pasaron de 120 kg en 1980 a 154 kg en 2010, y frutas, que en el mismo periodo pasó de 22 kg a 68 kg. Y las carnes que aumentaron de 11kg en 1980 a más de 37 kg en 2010.

## Características de las explotaciones agropecuarias

Es de imaginar que las dimensiones de los establecimientos agrícolas son sumamente pequeñas y hasta en algunos casos antieconómicos. Para dramatizar el concepto podemos dar la cifra de 0,04 ha cultivadas per cápita, por lo tanto, el nivel de autosuficiencia alimenticia es bajísimo a excepción del arroz que es de casi el 100%.

Debido a estas características, existe en Corea una detallada legislación sobre la propiedad y el uso de las tierras de cultivo que tienden a garantizar el suministro de alimentos y la preservación del ámbito territorial del país.

El proceso de industrialización trajo aparejado una gran cantidad de dificultades y desafíos para las autoridades oficiales. Esa situación tuvo un colapso a mediados de la década de 1990 cuando el conjunto de familias dedicadas a las tareas agrícolas disminuyó fuertemente. También se produjo un envejecimiento de la población rural que no encontró en las siguientes generaciones los sucesores necesarios para continuar la explotación familiar y de sus antepasados. No resulta difícil imaginar que mientras eso ocurría, aumentaban las actividades de las empresas agropecuarias. Es decir que la propiedad de la tierra fue variando de micro parcelas a medianas explotaciones de la siguiente generación sin antecedentes agrícolas pero con fuerte intereses económicos.

Para la misma época, el Gobierno estableció una serie de medidas destinadas a controlar las explotaciones agrícolas y la colectivización de tierras de cultivo, con el objeto de reducir los costos de producción y aumentar la competitividad.

Desde entonces, esos planes sufrieron cambios con respecto a las metas originales en la medida en que el mercado interno estuvo más abierto a las importaciones

agrícolas. Como resultado, la cantidad de tierras ociosas ha ido en aumento y esta tendencia se espera que continúe en el futuro. El tamaño total de las tierras agrícolas también se espera que continúe disminuyendo junto con el aumento en la cantidad de tierras que se convierten en otros usos.

Consecuentemente, deben resolverse dilemas complejos. Por un lado existe la necesidad de alcanzar un consenso social sobre la preservación de una cantidad óptima de las tierras agrícolas y la necesidad de buscar formas de gestión para la inactividad de las mismas y asegurar su uso en tiempos de crisis alimentaria. Por otra parte existe una realidad que debe haber surgido ya de los comentarios realizados hasta ahora y es que aproximadamente el 60% de los productores agrícolas son mayores de 60 años y que la mayoría de sus propiedades no serán heredadas por sus descendientes. Por lo tanto, la preocupación oficial también se dirige a mejorar las condiciones de retiro y venta de esas tierras de cultivo y evitar que las mismas sean objeto de especulación por parte de empresarios inmobiliarios. Es un delicado equilibrio porque la mayoría de los agricultores tienen expectativas sobre el aumento del valor de sus tierras por un lado mientras que la política del Gobierno es preservarlas y estabilizar los precios agrícolas.

Tratar estas cuestiones no es un tema fácil, muy por el contrario. Para poder apreciar estas cuestiones en toda su magnitud debe comprenderse que se trata de la administración nacional de un recurso escasísimo, que debe buscarse un permanente incierto y discutible equilibrio entre los intereses agrícolas, las necesidades inmobiliarias y habitacionales de una población de 50 millones de personas en un territorio de elevadísima densidad, la preservación del medio ambiente, las necesidades de esparcimiento y la seguridad nacional.

## Situación del sector dentro de la relación bilateral

Los productos argentinos con mayor aceptación en el mercado coreano continúan siendo los commodities y los productos del rubro alimenticio. Los conocidos avatares políticos y económicos de Argentina en décadas pasadas, no han permitido consolidar una corriente exportadora de productos con alto valor agregado. Por su parte, las exportaciones de Corea a Argentina están constituidas por productos industriales y terminados de muy alto valor agregado. El conjunto del intercambio bilateral en relación al total de ambos países puede calificarse de insignificante.

De todas maneras, dentro de los productos del sector agrícola exportados por Argentina se destacan las manufacturas de origen industrial donde el complejo soja comprende más del 50% de las ventas, los minerales (cobre) el 30%, el queso mozzarella, pescados y cueros un 4%.

Los productos con mayor potencial para ingresar al mercado coreano son los quesos y lácteos en general, los vinos y el aceite de oliva. Existe un buen mercado para los vinos y en este rubro Argentina tiene un comportamiento aceptable.

En cuanto a otros productos del sector alimenticio, las restricciones sanitarias son una barrera importante a superar en el ingreso al mercado. Las carnes frescas, enfriadas o congeladas encuentran la barrera de la fiebre aftosa. Otro tanto existe para la carne porcina y embutidos, para la carne aviar, para las harinas de carne y huesos bovinos, para los cueros secos y salados, y otros varios productos. Para las carnes vacunas cocidas se requiere que las mismas provengan de establecimientos frigoríficos autorizados por las autoridades sanitarias coreanas y todavía no se han producido operaciones de importancia. También hay restricciones para las frutas, las verduras y vegetales en general. Cítricos como limones, cebollas, productos orgánicos, los alimentos modificados genéticamente, las normas para la emisión de certificados fitosanitarios, y una larga lista de temas que están permanentemente en negociación y tratamiento entre las autoridades sanitarias de ambos países.

En algunos casos como el de las carnes bovinas cocidas y la carne porcina, los exportadores parecen haber perdido el interés.

En 2011 hubo un logro importante referido a la apertura del mercado para la importación de naranjas que podría extenderse a los limones mediante una nota formal del SENASA para solicitar la incorporación de similar beneficio.

Por su parte Corea reitera la autorización necesaria para sus exportaciones de peras y manzanas que esta “históricamente” a consideración del SENASA.

## Conclusiones

Solamente colocando “agricultura Corea” en un buscador de Internet aparecen 6.890.000 resultados en 0,16 segundos. Una cantidad de información apabullante con la que resulta imposible competir. Este trabajo no tiene por objeto contribuir a esa impresionante lista con “una más”.

La intensión más modesta es intentar dar una aproximación a la comprensión de por qué la agricultura coreana tiene un importante poder de lobby y cuenta, además, con la simpatía de la población.

Son el resultado de las experiencias recogidas en Seúl, por casi siete años, en cada uno de los frecuentes encuentros negociadores con los funcionarios del sector agrícola, y fundamentalmente con los responsables de aplicar las restricciones sanitarias a los productos importados, la National Veterinary Research & Quarantine Service (NVRQS). En esas oportunidades encontré siempre una cordial pero tenaz resistencia a la apertura del mercado coreano a la importación de productos agrícolas desde Argentina.

Si bien el manejo de las barreras no arancelarias constituye una efectiva herramienta de protección de los mercados internos en todo el mundo, en el caso coreano era posible percibir una tenue y sutil barrera infranqueable que iba más allá de las varias contundentes razones fito y zoonosanitarias argumentadas.

Los operadores comerciales extranjeros encuentran permanentemente enormes dificultades en superar las barreras impuestas por siglos y aun milenios de tradición y que mantienen cerrado el mercado a la comunidad económica internacional. La apertura del mercado a los productos importados, excepto aquellos bienes intermedios indispensables para la industria local, resulta siempre lenta, complicada y frustrante en la mayoría de los casos. Para los productos agrícolas y alimenticios. Ello lo es en grado extremo.

Por siglos y mediante estos mecanismos, Corea adquirió un carácter “insular” que le permitió superar con éxito las sucesivas invasiones de sus poderosos vecinos, China y Japón. Los aspectos particulares de las modalidades económicas y comerciales de Corea son el resultado de una estructura social cerrada, rígida y conservadora que le permitió a su comunidad mantener una identidad étnica y racial, además de una unidad nacional, por miles de años.

Con estos antecedentes resulta más sencillo comprender el elevado enclaustramiento social, étnico y económico del país. Es la tradición del “reino ermitaño” que dificulta la integración del país con el mundo social y económico actual. En lo económico, no resulta fácil atraer capitales, empresarios, ejecutivos y hasta diplomáticos extranjeros como tampoco resulta fácil la apertura del mercado a los productos importados que no sean los insumos intermedios para la industria local.

Dicho aislamiento o “insularidad” (cabe recordar que varios mapas de los siglos XVI y XVII, como el del célebre cartógrafo holandés Jan Jansson, mostraban en 1636 a la península coreana como una isla), tiene aún vigencia en la vida cotidiana y en las políticas nacionales. Es también una realidad física si se tiene en cuenta la barrera infranqueable de 170 km que la separa de Corea del Norte que la uniría al continente.

Las autoridades locales encuentran ahora enormes dificultades en revertir siglos y aun milenios de tradición aislacionista e integrar el país a la comunidad económica internacional y participar activamente en el avanzado proceso de globalización.

Dentro de ese esquema, uno de los sectores todavía más rígido es el de la agricultura. En los párrafos precedentes se intenta transmitir algunas de las razones en que se basan esas actitudes.

Para comprenderlas aún mejor es importante su ubicación dentro del marco cultural. La filosofía coreana, y oriental en general, tiene un principio importantísimo que es la veneración por los ancestros, el respeto reverente por los mayores, directamente hacia los progenitores, junto con la devoción religiosa por la educación. Corea fue un país mayoritaria y eminentemente agrícola. Por lo tanto, buena parte de la población tiene padres y abuelos que estuvieron ligados en forma directa y que subsistieron gracias a la actividad agrícola. El país no hubiera podido resucitar de la humillación japonesa de 40 años de ocupación colonial ni de la guerra arrasadora de 1950-1953 de no haber sido por la contribución a satisfacer mínimamente las necesidades básicas de la alimentación que realizó el sector agrícola y la población rural, hoy abuelos y padres de los funcionarios del NVRQS.

El otro elemento a considerar es el estado de alerta de guerra permanente con Corea del Norte. Seúl se encuentra a solo 39 km de la frontera y a poco de viajar en dirección norte desde el centro de la capital, por zonas urbanas densamente pobladas, ya comienzan a verse las torres de observación, las alambradas de púas, las defensas fortificadas y toda una infraestructura bélica en estado de vigilia constante... ¡y ello a lo largo de los últimos sesenta años!

A nivel de anécdota cotidiana, la respuesta recibida de un contemporáneo coreano al consultarlo sobre cuál es el recuerdo más fuerte que tiene de aquella época de privaciones de que “soñaba con un plato colmado de arroz”. Durante la feroz ofensiva de los coreanos del norte junto con el ejército chino y la forzada “marcha hacia el sur”, el frío y el hambre constituían una tortura permanente. Las reservas alimenticias eran puñados de arroz, verdaderos tesoros, y que servían de almohadas durante los breves descansos mientras los niños menores, fundamentalmente las niñas, eran abandonados a la vera del camino ante la imposibilidad de seguir alimentándolas. Quizás una situación así sea irrepetible pero lo cierto es que está profundamente incorporada al subconsciente de los coreanos.

Otro elemento más a tener en cuenta es la dimensión del territorio y la valoración que de él se hace, de cada kilómetro cuadrado, de cada hectárea en la actividad agrícola, de cada metro cuadrado en la vivienda.

Este es el propósito de este aporte: transmitir un marco de referencia lo más cercano posible a la realidad posible para interpretar las políticas agrícolas de Corea. Por supuesto que ninguno de los conceptos transmitidos es estable e inamovible. Los resultados de los TLC son una evidencia irrefutable. La evolución es permanente y la adaptación a un comportamiento global, con sus aspectos positivos y negativos, es inevitable y acelerado.

Desde el punto de vista argentino, muchos de los parámetros referenciales que fueron expuestos pueden parecer absurdos. Flotamos en un inmenso territorio con una densidad de 14 habitantes por km<sup>2</sup>; los recursos naturales, sobre todo los que hacen a la alimentación, son “ilimitados”; no profesamos el mismo respeto por los mayores ni, lamentablemente, por la educación; no tenemos una homogeneidad étnica sino que por el contrario constituimos un conjunto heterogéneo de descendientes de inmigrantes amalgamados por lo que fuera una educación pública obligatoria, laica y gratuita de excelencia, y un servicio militar, también obligatorio que, hace 100 años, complementaba la labor de la escuela.

Pero el acceso de los productos agrícolas y alimenticios argentinos a Corea no tiene por qué ser limitado o imposible. Es necesario que la rigidez del NVRQS no cuente con la complicidad involuntaria de la burocracia del SENASA, que exista constancia y perseverancia en las acciones de la política exterior respecto de este objetivo, hasta ahora siempre espasmódicas. Solo así, y con paciencia oriental, se logrará el acceso a un mercado fabuloso.

# La Argentina de hoy

Albino Gómez<sup>1</sup>

**N**o solo resido en la Argentina sino que además, nací en Buenos Aires, es decir que soy porteño, del barrio de Flores, pero viví muchas Argentinas antes de llegar a la de hoy. Y no puedo entrar directamente o de sopetón en ella, porque además de vivir esas muchas Argentinas, también las fui queriendo o requiriendo de muy diversas maneras, soñándola o imaginándola de muy distintas formas. Y a partir de mi juventud me forjé proyectos para la Argentina, que tienen poco o nada que ver con la de hoy. Por otra parte, no soy sociólogo, politólogo, economista o antropólogo, para encararla, digamos, de una manera científica o académica. Además, hoy la situación es de una incertidumbre tal que deberíamos pedir auxilio –aunque esto no resulte académicamente correcto– a videntes y astrólogos, porque quien se atreviera a decir que sabe lo que pasa en nuestro país, para ponerle logos, seguramente está totalmente desinformado. Así las cosas, sólo puedo ir contándola a través de una manera absolutamente autorreferencial, a través de mis propias ilusiones, realizaciones o frustraciones, con una mirada que me dio el ejercicio del periodismo y de la diplomacia, aquí y en el exterior, como corresponsal de un matutino argentino, como representante de dos universidades y como funcionario diplomático en relaciones bilaterales o multilaterales. Por todo ello viví fuera de nuestra Argentina unas dos décadas, pero nunca por períodos mayores de cinco años continuos. Vale decir que siempre volvía y son muchos más los años vividos aquí que en el exterior, porque nunca quise radicarme definitivamente en otros países, aún vivibles como pudieron ser Uruguay, Chile o Estados Unidos, refiriéndome exclusivamente a ciudades como Montevideo, Santiago de Chile o Nueva York. Así como nunca me habrían resultado vivibles de por vida: Atenas, Ciudad del Cabo, Pretoria, Nairobi, Estocolmo, El Cairo o algunas otras ciudades –incluidas las admirables Madrid, Barcelona, París o Roma– donde por razones laborales tuve que vivir o pasar semanas, sin menospreciar en absoluto distintos encantos o intereses históricos o culturales en cada una de ellas. Porque siempre, extrañaba, en primer lugar a Buenos Aires, pero también a muchas otras ciudades del país. Tampoco cantaba “mi Buenos Aires querido... cuando yo te vuelva a ver...”.

¿Y qué me ocurre ahora, en esta Argentina de hoy?– Aquí, en Buenos Aires, desde donde soy y siento a la Argentina toda, aunque eso de sentirla toda me ocurriría en

---

1. El autor es periodista, escritor y embajador de carrera retirado.

cualquier otra ciudad del país, pero tal vez es solo aquí, en mi ciudad, donde puedo percibirla tan distinta, que me siento algo así como un exiliado, claro está, no desde un punto de vista jurídico, sino existencial. O sea un expatriado en mi propio país, en mi propia ciudad. Así las cosas no puedo dejar de recordar a Julio Cortázar cuando decía: “ser argentino es estar triste, ser argentino es estar lejos”. Y también cuando escribía: “Vos ves la Cruz del Sur, respirás el verano con su olor a duraznos, caminás de noche mi pequeño fantasma silencioso, por ese Buenos Aires, por ese siempre mismo Buenos Aires”. Pero ese siempre mismo Buenos Aires ya no es ese mismo Buenos Aires que recordaba Julio Cortázar. Y yo puedo aseverarlo hoy y aquí.

Pero para todo esto, tengo que remontarme al pasado, a un pasado muy inicial, cuando no tenía siquiera conciencia del país, sino tan sólo de un espacio familiar y barrial, que eran mi territorio: única dimensión de mi ciudad, incluso del mundo. Porque nací en la llamada “Mansión de Flores”, la primera “casa colectiva” de departamentos que tuvo Buenos Aires, diseñada por el arquitecto Fermín Beretervide, un socialista fabiano, a quien increíblemente se la encargó la Unión Popular Católica, que presidía monseñor Miguel de Andrea, un obispo democrático, productor de obras sociales, que hoy llamaríamos progresista. Porque además, fundó y sostenía la Casa de la Empleada con sede en Buenos Aires y otra en Mar del Plata. Así las cosas nació la “Mansión de Flores” en 1924, con 104 departamentos de bajos alquileres, que tuvo y tiene todavía una réplica en el barrio de Chacarita. Al ocupar prácticamente una manzana entera entre las calles Yerbal al frente, Caracas y Gavilán como laterales y las vías del tren al fondo, tenía espacio para cuatro patios o plazoletas, rodeados de pequeñas calles internas que daban todas a una calle central, paralela a Yerbal, de punta a punta, con una vereda a la que asomaba una pérgola-rosedal, cuyo límite era un paredón que la separaba de las vías del tren. Había además una sala teatral con capacidad para más de cien personas, y verjas exteriores sobre la calle Yerbal, que le daban total seguridad a los niños, en un tiempo de por sí bastante seguro, ya que hablamos de los años que fueron desde el final del primer mandato de Hipólito Yrigoyen hasta el final del primer y único mandato de Alvear. Supe por mi padre del primer golpe militar del 30 que él, militante radical e yrigoyenista, no se cansaba de repudiar, como también lo hizo aunque con menos virulencia del del 43, ya que se derrocaba a un presidente conservador y fraudulento, aunque me transmitió que lo que se venía iba a ser mucho peor que lo que habíamos conocido hasta ese momento.

Ya sabemos que para muchos, el peronismo fue lo peor que le ocurrió a nuestro país desde su aparición. Opinión que podría aceptarse siempre y cuando se reconozca que hubo una excepción, el antiperonismo, simbolizado en el patético decreto 4151/56 que creó el delito penal de cárcel hasta seis años, más multa e inhabilitaciones para quien se le ocurriera gritar “viva Perón”.

Y por aquellos años, a partir de 1945/46, comenzó mi vida ciudadana. Ya había dejado a los estimulantes Julio Verne, Salgari y Alejandro Dumas, para pasar a a Platón, Aristóteles, Martínez Estrada, Mallea, Murena, Korn, Borges, Sarmiento, Alberdi, Julio Irazusta, Ernesto Palacio, César Tiempo; a los grandes novelistas

rusos, españoles y franceses. Y mucha poesía. Ya sabía de una Argentina dividida entre Federales y Unitarios, Radicales y Conservadores. También dividida frente a la Guerra Civil Española y luego por la Segunda Guerra Mundial, para comenzar inmediatamente una nueva y dramática división: el peronismo y el antiperonismo. Todas divisiones irreconciliables. Tanto así que en la escuela primaria, durante los juegos de equipos nos dividíamos, minúsculos, en republicanos y nacionales, por la Guerra Civil Española, y más tarde en la escuela secundaria, apenas adolescentes, en democráticos y nacionalistas o nazis. Cuando terminé el bachillerato, no existían todavía las carreras de sociología, antropología, psicología o periodismo. No pensaba ser médico, arquitecto, contador o ingeniero. Me quedaban Filosofía y Letras y Derecho. Terminé eligiendo Derecho porque pensaba que me permitiría –por supuesto erróneamente, lo supe más tarde– recibir una formación que me facilitara comprender los arduos problemas políticos del país. Aunque no puedo dejar de reconocer lo importante que fue para mí intelectualmente seguir las clases de Carlos Cossio, leer sus libros, asistir a sus seminarios y dialogar largamente con él y algunos de sus más dilectos seguidores.

Mi bohemia de cafés, de la música, del cine y de los primeros amores con muchachas en flor, me llevaba también muchas noches al Congreso para seguir los estupendos debates entre los peronistas y el bloque radical de los 44, que los diarios reproducían en verdaderas sábanas que hoy ocupan avisos comerciales del mismo tamaño, porque la pobreza de contenidos conceptuales de los actuales debates carecen de todo interés. Ya había aprendido que desde el 30 nuestras llamadas revoluciones eran meros golpes de Estado, como la del 43, o la del 55 y los lamentables e incomprensibles derrocamientos de Frondizi y de Illia, para continuar luego con golpes de palacio internos de las propias Fuerzas Armadas, con Onganía sustituido por Levingston y este por Lanusse. Para terminar con el regreso de Perón en 1973, que no fue otra cosa que demostrar el fracaso de la famosa “Revolución Libertadora”. Pero Perón llegó demasiado tarde y con el agravante del error político que fue integrar su fórmula con Isabel Martínez de Perón. Creyendo además, después de haber impulsado por años a los jóvenes a una suerte de socialismo nacional y de radicación política, que aceptarían eso como una fantasía sólo válida mientras él no pudiera volver. Con el último golpe de Estado en el 76, comenzó una sangrienta y torpe dictadura que terminó después de un irracional intento de recuperar las Islas Malvinas a través de las armas, con una dramática pérdida de cientos de vidas de jóvenes argentinos, y el único beneficio de hacer inevitable una apertura a la Democracia con el triunfo de Raúl Alfonsín, que ni siquiera pudo terminar su mandato, como tampoco años más tarde pudo finalizarlo Fernando de la Rúa, porque el peronismo le quitaría siempre gobernabilidad a cualquier presidente que no fuese peronista. Incluso Duhalde, siéndolo, tuvo que dejar el poder antes de lo previsto. Desde 1922 sólo Alvear terminó su mandato completo; Perón, uno de dos, Menem los dos y Kirchner solo su primer mandato. Conclusión: en noventa años solo un presidente radical terminó su mandato completo.

Ahora no puedo dejar de hablar de mi inserción en el aparato del Estado, que fue una manera de comenzar a percibir desde su interior los avatares que implicaban los cambios políticos. Al terminar mi bachillerato, como comencé a estudiar Derecho, dejé de ser celador e ingresé en los recientemente creados Tribunales del Trabajo, calificados por la oposición al Peronismo de inconstitucionales, intento judicial que no prosperó. Y Perón tuvo la astucia política de darle total vigencia a leyes sociales que había impulsado el Partido Socialista en el Congreso, y puso en marcha un fuerte movimiento sindical, creando una suerte de Estado de Bienestar Social, no sustentado genuinamente desde el punto de vista económico por un auténtico desarrollo industrial, pero que sin embargo aseguraba, como todo populismo, triunfos electorales. Al mismo tiempo, así como la histórica lucha entre federales y unitarios dio lugar a los primeros exilios, el peronismo versus el antiperonismo produjo una segunda tanda, seguida por la tercera, provocada por Onganía y la más grave, por la última dictadura militar. Y todo esto tiene que ver también, en muy alto grado, con la Argentina de hoy, porque no sólo se trató de exilios específicamente políticos, sino que hubo lo que podemos llamar expatriamientos en cantidades, provocados por razones profesionales y económicas. Y por eso se trata de un tema que no puede soslayarse, ya que los acontecimientos político-económicos fueron transformando al país de inmigrantes que éramos, en un país de emigrantes. Como mis abuelos maternos, inmigrantes llegados de Italia, murieron antes de mi nacimiento y los paternos eran argentinos, nunca escuché en mis primeros años hablar de nostalgias por una patria perdida, añorada y lejana. Sí en cambio lo supe más tarde, por las conversaciones de los mayores en mi casa, de los refugiados españoles republicanos que llegaron a nuestro país finalizada la dramática Guerra Civil, que fue seguida aquí como algo casi propio. También tuve luego compañeros de estudio, paraguayos, bolivianos y peruanos, que llegaron a nuestro país porque sus padres sufrían persecución política en sus propias naciones. Vale decir que los exilios me llegaron a través de vivencias ajenas pero lograron despertar mi total empatía, además de conocer también por primera vez, miradas distintas sobre nuestro país. En general, la de una Argentina generosa y soñadora.

Tal vez fue por eso que cuando me radiqué en el exterior en mi primer puesto diplomático, en la ciudad de Nueva York, le dediqué bastante tiempo al contacto con muchísimos de los integrantes de nuestra colonia, por supuesto muy variopinta en orden a sus ocupaciones o profesiones. Como estoy hablando de la década de comienzos de los sesenta, todavía quedaban exiliados a causa del peronismo, pero en su mayoría no eran técnicamente exiliados, que los hubo durante el primer y segundo gobierno de Perón, durante el gobierno de Onganía y durante la última, cruel y dramática dictadura del 76 al 83. Los del comienzo de los 60' eran expatriados que habían salido de la Argentina, por razones laborales, buscando mejores oportunidades de estudio, para hacer investigación o simplemente por espíritu de aventura. Así me encontré con técnicos, médicos, químicos, ingenieros, dentistas, comerciantes, periodistas, profesores universitarios, simples laburantes, mozos de

restaurant, empleados de hoteles, de compañías aéreas, boxeadores, jugadores de fútbol, mecánicos de automóviles, etc.

Pero ya a esta altura necesito señalar, que si bien el exilio político puede implicar la situación más dolorosa, por ser en primer lugar involuntaria y en la mayoría de los casos, producida para salvar la libertad o la vida de quienes lo padecen, creando en general una permanente ansiedad sobre las posibilidades de su finalización para poder regresar en cada caso al país de origen, de todos modos, cuando el exiliado o el expatriado están fuera del país de su cultura y de sus afectos, puede padecer de similares sentimientos y emociones que los perturba tanto como a sus familiares. Yo viví en el exterior como diplomático y como periodista. Por supuesto se trató entonces de elecciones personales, que podemos llamar voluntarias o libres, aunque en ambos casos estaban también determinadas o condicionadas por deberes profesionales, y la sensación de la distancia, la de echar de menos costumbres, paisajes, amigos y afectos, no fue nunca demasiado distinta de la de otros argentinos radicados en el exterior. Por otra parte, durante la última dictadura militar, a pesar de mi total falta de militancia o actividad política, una grosera lectura sobre el sentido de lo hecho y publicado por mí desde 1958 hasta 1974, determinó no solo algunas sanciones de carácter político sino incluso mi cesantía en el Servicio Exterior durante el tercer gobierno de Perón, y mi regreso al periodismo diario, pero además, mi salida del país a los Estados Unidos, para representar a la Flacso (Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales) durante un tiempo y luego otra Universidad y a *Clarín*, funcionó como salvaguardia personal. Y recién pude ser reincorporado a la Cancillería por Ley del Congreso en 1984, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín.

Todo este tipo de experiencias me acompañó en otros países de distintas maneras, en orden al mayor o menor tamaño de las colonias, pero no por otro tipo de diferencias. Además, hay que comprender que hasta mediados de la década del setenta no había siquiera fax, y pasó todavía más tiempo para ir llegando a todo lo que tenemos hoy en materia de tecnología: los mails, internet, las facilidades de las comunicaciones telefónicas, las pantallitas con imagen... para lograr así el acortamiento de las distancias... *Clarín* y *La Nación* llegaban en paquetes semanales que tardaban unos diez días para tenerlos en Nueva York, y de igual modo las cartas. Por lo cual, recién hoy, que vivimos en la instantaneidad total, pienso en lo extraordinario que era que los destinatarios aceptáramos como algo totalmente actual lo que nuestros remitentes nos dijeran en textos firmados diez o quince días atrás. Aunque las insalvables distancias creaban muchísimas incertidumbres, de todo carácter.

Después, en 1973, tuve otro tipo de experiencia, muy dramática, que fue la vida en el Chile de Salvador Allende, cuando se produjo su derrocamiento y me tocó ocuparme de otorgar los refugios en nuestra embajada en Santiago, que alcanzaron durante el primer mes a más de cuatrocientas personas, entre ellas a muchas mujeres embarazadas y a niños, para luego gestionar en nuestra Cancillería el otorgamiento del asilo correspondiente con la salida hacia la Argentina, lamentablemente tan peligrosa entonces para ellos, casi como seguir en Chile. Pero lo ejemplificativo del

caso, es que por mi normal gestión, los tres agregados militares de nuestra embajada me acusaron de haberla convertido en una sucursal del Kremlin, disparate histórico, político y conceptual que no requiere refutación alguna. Sin embargo, ello determinó que quedara cesante en la Cancillería a partir de enero de 1974, durante el tercer gobierno de Perón, lo cual me hizo volver de una manera total y profesional al ejercicio del periodismo. Diez años más tarde, cuando reincorporado a la carrera por Ley del Congreso, después de ser vocero de la Cancillería por más de dos años, y destinado luego como embajador en Suecia, me reencontré allí con muchos de los argentinos y latinoamericanos que había refugiado en Santiago, y que seguían en ese país cuando ya el exilio estaba jurídicamente terminado, pero entonces venía el gran problema de volver, de ese volver tan añorado, tan querido, pero a la vez también tan difícil de poner en práctica después de muchos años vividos en un lugar seguro, que les había dado trabajo y paz, donde los hijos habían crecido y estudiado.

Durante el tiempo anterior a Suecia, cuando estuve en Washington DC por la FLACSO y luego por *Clarín*, también tomé contacto, sobre todo periodístico, aún fuera de la Capital, con las colonias de argentinos, mediante reportajes radiales o para el diario, por ejemplo a muchos residentes en Queens, dueños de peluquerías, pizzerías, panaderías, carnicerías... En casi todos los casos, a pesar de que les había ido muy bien económicamente, eso no tenía el mismo valor que hubiese representado para ellos el haberlo logrado en la Argentina. Así, algunos ensayaban volver, y luego comenzaba la historia de echar de menos lo que habían logrado en el exterior. Y en muchos casos, ese ir y venir, producía angustia en las familias y sobre todo en los hijos, muchachos o muchachas, que ya no querían volver a la Argentina. En fin, algo interminable de no poder estar bien completamente, ni aquí ni allá.

Ya a principios de los ochenta, reintegrado al Servicio Exterior, durante un tiempo sabático escribí con Ana Barón que me sucedió como corresponsal de *Clarín* en Washington DC y con mi amigo Mario del Carril, un libro de reportajes a argentinos que se habían ido del país sin intención de volver. Fue así como publicamos en Emecé, el libro titulado “Por qué se fueron”. Y luego, ya en Buenos Aires, hice sin ellos otro libro de reportajes a argentinos que habían vuelto del exilio a nuestro país, y que publicó Homo Sapiens con Editorial Tea bajo el título *Exilios (Por qué volvieron)*.

Con dichos libros no pretendimos en el primero, ni pretendí yo en el segundo, hacer una investigación sociológica sobre las migraciones argentinas, sino producir tan solo textos testimoniales, vivenciales, producto de la muy larga serie de entrevistas que hicimos a argentinos en varias ciudades del mundo, o aquí en Buenos Aires, y cuya selección final -ya que no podíamos incluir la totalidad- se fundó, no sólo en la diversidad de los entrevistados, sino también, en su mayor representatividad del plexo de motivaciones que llevaron -y siguen llevando- a nuestros compatriotas al exterior, teniendo muy en cuenta la expresividad de los sentimientos, en general ambivalentes, que dicha situación de tener que vivir fuera del país, como la de voler, conllevan. Además, todos sabemos que la Argentina fue históricamente un país de

inmigración, y que dicha característica abarcó, claro está que con subas y bajas, casi un siglo: desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Pero luego, tal tendencia fue modificándose gradualmente para transformarla, como ya dijimos anteriormente, en un país de emigración, sobre todo en los sectores de clase media, con un alto componente de profesionales, intelectuales, artistas, científicos y técnicos, que implicó para nuestro país ese lamentable problema conocido como la fuga de talentos o pérdida de cerebros.

¿Qué circunstancias fueron las que produjeron esta reversión de la tendencia? En general, la inseguridad de carácter político y de carácter económico fueron los principales contribuyentes a la emigración de los argentinos durante los últimos cincuenta años. Y esto comprendió desde las situaciones más dramáticas de persecución política y falta de libertad, hasta la simple atracción por un mejor nivel de vida, o por más altos niveles técnicos, o por el progreso científico y la calidad de la enseñanza en los países desarrollados. También en los últimos años del siglo pasado, fue un factor determinante la dificultad para encontrar empleo, para profesionales jóvenes o de edad mediana.

Al responder a las preguntas de “por qué se habían ido”, los entrevistados no sólo contribuían a explicar las causas de la emigración, sino que además brindaban una radiografía de nuestro país, enfrentándonos a un espejo especial que reflejaba desde afuera lo que éramos y somos por dentro. Por lo general, en sus testimonios, la nostalgia apasionada se mezclaba con la crítica severa, hasta con la bronca, lo que permitía percibir en sus discursos, una dualidad entre la Argentina que añoraban y la Argentina que los había obligado a salir.

Por ejemplo, uno de los entrevistados señalaba que la enorme distancia que siempre existía entre el mundo cultural e intelectual y el mundo político, había sido uno de los graves problemas de la sociedad argentina. Otro afirmaba que el modelo de la Argentina que había nutrido su infancia se había degradado, pero no creía que lo político y lo institucional constituyeran una explicación suficiente de dicha degradación.

Por otra parte, conviene señalar que, en términos generales, la creciente globalización de las sociedades y de las culturas regionales, proceso que empezó hace siglos, tiene un efecto cada vez más claro sobre la naturaleza de la emigración. Porque hace tres siglos, viajar ponía al viajero en contacto con civilizaciones radicalmente distintas a la suya; hoy, eso ocurre raramente, o en todo caso, las eventuales diferencias son previamente conocidas y no producen mayor sorpresa o extrañeza.

Tampoco sería justo dejar de mencionar, que desde los albores de nuestra historia, la violencia y la intransigencia política, o cuando menos, la incompreensión, determinaron el exilio de muchos de nuestros próceres. En tal sentido, San Martín, por ejemplo, a quien los sectores más dispares reivindican como el ejemplo superlativo de argentinidad, expresó como pocos el rechazo u hostilidad del “adentro”. También están los casos de Moreno, Echeverría, y Alberdi, figuras tutelares todas ellas del siglo XIX, que murieron en ese “afuera”, hacia el cual saltaron por compulsiones que no

se debían al azar sino a la inclemencia de una patria que los rechazaba. Recordemos a Rivadavia que murió en España; Sarmiento, en Paraguay. Borges y Ginastera, que eligieron a Ginebra como el paisaje de su muerte, lo cual quizá, pueda entenderse como una recriminación sesgada, oscura, al paisaje de sus vidas. Claro está que no menciono a otros grandes, como Mitre, que padecieron el exilio pero pudieron morir aquí.

Lo que nos revelaron aquellas entrevistas fue una dimensión de la vida argentina que frecuentemente se pasa por alto, sin una mera indagación y menos aún, asombro o contestación, no obstante constituir ella, una compleja y dolorosa realidad que merecería una reflexión profunda y sistemática. Pero vayamos acercándonos ahora a nuestra realidad actual.

Creo que los proyectos aplicados o propuestos para la Argentina en las últimas décadas obedecían en general a concepciones rígidas y cerradas que predominaron en las ideologías y prácticas políticas heredadas del siglo XIX. Los cambios que se han venido produciendo en el mundo derivaron en las naciones avanzadas en la adopción de criterios más flexibles, de estrategias más abiertas. Porque la permanente adaptación a la insoslayable globalización y nueva revolución tecnológica sigue produciendo cambios fundamentales en el pensamiento político y en la administración de las economías de aquellos países.

Por eso creí que al inaugurarse una nueva etapa gubernamental en diciembre de 2007, se tendría en cuenta que una nueva concepción de proyecto nacional debía responder a una también nueva concepción de país. Porque ya era obvio y sigue siéndolo aún mucho más hoy en medio de la gravísima crisis mundial, que la nación no puede definirse estáticamente, contenida por los límites territoriales, económicos y culturales que la caracterizaron en épocas precedentes. La interacción creciente en todos los campos de la actividad humana ha modificado radicalmente la vieja concepción de soberanía y de fronteras. Las nuevas fronteras son dinámicas, se imbrican en la compleja red de interconexiones del mundo y exigen una nueva concepción de soberanía. Los modernos sistemas de comunicación y de transporte, por ejemplo, han relativizado al máximo los límites geográficos naturales o políticos. Una nación no puede ser soberana si no tiene participación en la gestión de tales sistemas. Las fronteras dinámicas imponen nuevos criterios para el ejercicio del poder estatal. Si seguimos adhiriendo formalmente al viejo criterio de soberanía, equivocaremos también el sentido de nuestra política de defensa nacional. La organización internacional del trabajo tampoco pasa ya por las viejas fronteras. No será en el aislamiento que los pueblos consolidarán su independencia y autonomía, sino en una participación adecuada y justa en la producción y la distribución de la riqueza en el mundo. Si no logramos esa participación, la marginalidad será nuestro destino cierto y no lo salvaremos por ningún atajo o mediante las prácticas anacrónicas que implican el utópico mantenimiento de una soberanía ilimitada.

La soberanía total debe interpretarse en las actuales circunstancias como un concepto relativo a la inserción que logremos en las grandes redes globales de la producción, el consumo, las comunicaciones y el transporte. Pero no debemos ser

incorporados a ellas sin nuestro consenso, sin autonomía, como enclaves o como sociedades subordinadas. La constitución de un vasto polo de desarrollo continental como el Mercosur, que pudiera erigirse en interlocutor fuerte con los grandes polos existentes, sería un aspecto clave para la afirmación de nuestra soberanía, aunque hoy está pareciendo –lamentablemente– un proyecto casi abandonado, al menos por nuestro país, clave para su subsistencia.

Pero la pregunta es: ¿están hoy todos los sectores de nuestra sociedad dispuestos a encarar y discutir estos grandes temas? Al menos, yo hoy no lo percibo.

La modernización, si no la elegimos y la dirigimos nosotros, nos pasará por encima o por el costado. Será, en todo caso, una modernización dependiente, incompleta, distorsionada. Nosotros debemos aspirar a una modernización libremente elegida, la modernización integral que sea también el auténtico camino de la liberación. La otra “liberación”, la de los que permanecen aferrados a principios perimidos de fines de los cuarenta y comienzo de los cincuenta, es nada más que un camino hacia otra dependencia, una dependencia que, por otra parte, implica también la permanencia en el subdesarrollo y en la marginalidad. Así como la “apertura” económica irrestricta del país de los noventa, como algunos promovieron, tampoco nos libró mecánicamente del subdesarrollo y la dependencia. Además, nadie nos regalará una ubicación digna en el mundo. Debemos ganarla a través de políticas decididas, racionales y firmemente orientadas hacia una inserción adecuada y autónoma en el mundo crecientemente interdependiente, que se está forjando ante nuestros ojos, y debemos hacerlo en el marco de una fecunda integración continental.

También en el aspecto interno es esencial que la modernización sea libre y democráticamente dirigida por todos los integrantes de la sociedad. La revolución tecnológica irreversible implica cambios profundos en las actuales estructuras productivas. Muchas ocupaciones tradicionales han desaparecido y en amplios sectores ya ha decrecido la demanda de mano de obra. Por ello, este proceso puede tener costos humanos inaceptables si no estamos preparados para encauzarlo a través de nuevas posibilidades de desarrollo. Cerrar los ojos ante el progreso inevitable es suicida, pero también es peligroso confiar en su mecánica incontrolada.

Quienes representan a los sectores del trabajo deben ser los primeros interesados en conocer y exigir la participación en el control del proceso de modernización. Nuestros dirigentes sindicales, a esta altura de la historia, no pueden repetir grotescamente sus viejos esquemas de luchas reivindicativas. Porque el progreso no se detiene y las innovaciones no son necesariamente enemigas de los trabajadores y de su bienestar. Por el contrario, los nuevos métodos de creación de la riqueza pueden permitir una mayor distribución de bienes.

Si en el siglo XIX y todavía en el XX los cambios fueron dirigidos y controlados por élites, en el siglo XXI la moderna concepción de la democracia impone hoy un todo participativo de gestión que abarque a toda la sociedad. Esta nueva realidad debe ser asumida a fondo por los organizadores racionales de la actividad económica –los empresarios, los directivos, los técnicos de todo nivel– pues junto con los

procesos productivos y las herramientas del pasado también están desapareciendo en el mundo desarrollado los viejos criterios de organización, operatividad y gestión de las unidades económicas.

La inteligencia es la materia prima fundamental del nuevo ciclo y su empleo impone y exige nuevas relaciones entre los hombres y las organizaciones. En el siglo XIX e incluso en el XX se manejaban todavía conceptos ligados a la economía de escasez. Se adjudicaba un valor central a los productos inmediatamente necesarios para la supervivencia física del hombre. Apenas se ingresa en una economía de relativa abundancia, se amplía el concepto de útil y de productivo. La barrera entre bienes y servicios, entre producción primaria, secundaria y terciaria tiende a desaparecer. Lo que era considerado superfluo o suntuario pasa a ser de primera necesidad. El arte, la cultura, la recreación, son tan importantes como las máquinas y los vehículos. Hay una nueva concepción del consumo.

Ocupaciones tradicionales vuelven a revivir, cobrando un nuevo sentido y una nueva función. La artesanía tradicional, que elaboraba los objetos que luego produjo en serie y a más bajo costo la industria, y que fue recurso luego de los pueblos pobres que no podían acceder a esos productos industriales, se renueva hoy en una práctica destinada a brindar bienes más sofisticados, personalizados. Los sectores que abre la modernidad son, en efecto, más amplios que los que se cierran. Aun en plena crisis.

Así las cosas, debemos propugnar una gestión soberana y democrática de la modernización y de ello derivará una gestión que incluya la solidaridad. De no hacerlo de ese modo, sufriremos una modernización impuesta, elitista y con altos costos sociales.

También nuestro país, como tal estará en peligro. Frente a ello, es tiempo dolorosamente perdido el continuar con las disputas ideológicas que ya no importan en el mundo avanzado y que aquí constituyen el ornato intelectual del atraso. Debemos discutir con seriedad las cuestiones serias, las cuestiones que hoy movilizan los intereses, y las acciones que deciden el futuro de la humanidad y de cada uno de los pueblos que la integran. Para ello debemos convocar a la sociedad argentina: para enfrentar juntos, en libertad y pluralismo político, los verdaderos desafíos de la hora. Si nos perdemos en vericuetos y en especulaciones electoralistas del momento, nuestros descendientes colocarán sobre nuestra memoria el baldón justificado de haber sido quienes consintieron y promovieron la decadencia definitiva de la Nación Argentina. Porque la renovación ideológico-cultural que necesitamos pasa ante todo por la renuncia a todo dogmatismo, por la admisión del error siempre posible (¡recordar a Karl Popper!), por la búsqueda al mismo tiempo plural y compartida del conocimiento de nuestra sociedad, para contribuir a hacerla más libre, próspera y justa. Ninguna presunta ley -natural o divina- ha prescripto que le quepa al Estado iluminador la tarea de definir en soledad, los objetivos que debemos perseguir o, desempeñar el papel protagónico en esa búsqueda. Y en cuanto al mercado, es bien sabido que, por sí mismo, no tiene nada de intrínsecamente virtuoso. Los mismos liberales lo admiten, sin extraer las evidentes conclusiones que de ello se derivan, ya que librado a sí mismo

es incapaz de impedir la formación de monopolios y oligopolios que anulan la libertad pregonada y finalmente requieren la intervención del Estado, eficiente pero no omnipotente. En definitiva, para que nuestro país no termine por verse confinado en los arrabales de la historia, debe liberarse de antigüedades ideológicas que desde hace décadas vienen prometiendo un paraíso que, por sólidas y convincentes razones, no se realizó nunca en ninguna parte del Mundo. Esos confortables dogmas no son en modo alguno inamovibles ni necesarios. Lo que sí necesita hoy nuestro país, es un sistema ético fundado sobre valores que, sin menoscabo para la libertad individual, promueva y consolide la solidaridad social. Y, sobre todo, lo que necesitamos todos hoy es un inédito plusvalor de imaginación, de invención, de actitud política emprendedora, que fomente el pluralismo y la tolerancia, que evite la expansión de la burocracia, apartándose tanto del estatismo como del fundamentalismo del mercado.

Pero no creo necesario entrar en esta oportunidad y en estas circunstancias tan especiales de una lamentable vuelta al maniqueísmo, en qué significa ser K o anti K, ni a un análisis pormenorizado de nuestra actual situación político-económica y social, porque estamos envueltos en una total incertidumbre, en una situación lo suficientemente caótica como para impedirnos ponerle logos. Sin embargo, me resultó alarmante escuchar y leer en los días previos a las últimas elecciones del mes de octubre, declaraciones desde los más altos niveles del gobierno, que chocaban brutalmente contra una realidad que no podía ser ocultada. Y me refiero puntualmente a establecer comparaciones que nos colocaban en mejor situación económica e industrial que países como Estados Unidos, Canadá, Australia y que la Unión Europea o Brasil, cuando 8,2 millones de habitantes carecen de red de aguas y 21 millones de sistemas cloacales, Y que ese déficit de agua potable y de cloacas es causa inevitable de una mayor mortalidad infantil y de enfermedades hídricas, hecho mucho más insólito cuando nuestro país es poseedor de la tercera reserva mundial de agua potable. O cuando el último informe del World Economic Forum , que evalúa el nivel de desarrollo económico e institucional de los países, el nuestro se ubica en la posición 94 entre 144 países, descendiendo 9 lugares respecto de 2012. Y antes de finalizar debo expresar también, con la mirada inversa que ejercí como corresponsal y diplomático argentino en el extranjero, aplicándola al aquí de la Argentina de hoy, mi temor de que si el gobierno sigue negando la realidad de su falta de gestión, transformada hoy en mero relato, desconociendo los altos índices de inflación, el ocultamiento de la corrupción, la creciente y dramática presencia del narcotráfico, los crecientes inocultables índices de pobreza y desigualdad que el mero populismo no puede realmente erradicar y ni siquiera disimular, el brutal deterioro del medio ambiente, y el incumplimiento de importantes fallos judiciales, será muy difícil llegar al 2015 sin violencia social, en un país vacío, sin instituciones y totalmente desesperanzado.



# Las relaciones Sino-Argentinas: un análisis de su dimensión política

Jorge E. Malena<sup>1</sup>

Las relaciones políticas entre la República Popular China y la República Argentina presentan diversos hechos salientes, desde febrero de 1972 –cuando tuvieron lugar las negociaciones que condujeron a la firma del Comunicado Conjunto de Bucarest– hasta la actualidad –en virtud de las iniciativas efectuadas por los respectivos gobiernos en pos de desarrollar la enunciada “relación estratégica”–. Dichos hechos salientes, a su vez, pueden caracterizarse como la resultante de una política exterior pragmática tanto de uno como de otro actor.

El presente trabajo procura identificar los mencionados hechos salientes y analizar el contexto en que los mismos tuvieron lugar, a los efectos de destacar la naturaleza realista, flexible y orientada hacia la consecución del interés nacional de la diplomacia de ambos países. Con ello, se aspira a que dichas notas características sean conocidas, divulgadas y aprehendidas, a los efectos de poder mantenerse a lo largo del tiempo y ser empleadas como fórmula que brinde sustento al desarrollo de las relaciones entre dos Estados apartados geográfica y culturalmente, pero cuyos objetivos generales coinciden en una serie de aspectos.

Hacia principios de la década de 1970, una vez concluida la fase radical de la Revolución Cultural, el gobierno chino prestó mayor atención a las relaciones diplomáticas. Debido a que en aquel momento su principal preocupación estratégica eran los subproductos del cisma sino-soviético, una alternativa plausible fue la normalización de las relaciones con los EE.UU. Al mismo tiempo, en lo atinente a los lazos de China con el Tercer Mundo, las autoridades en Pekín consideraron acertado disminuir el apoyo tanto verbal como material a los movimientos revolucionarios.

A la luz de los objetivos descriptos, pudo materializarse el contacto de gobierno a gobierno, resultando de ello un proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con una serie de países latinoamericanos. Constituye entonces el **primero de los hechos salientes** la normalización de relaciones diplomáticas entre la R. P. China y la República Argentina, la cual se alcanzó mediante negociaciones efectuadas en Bucarest.<sup>2</sup> Cabe destacar que, a pesar de la falta de lazos oficiales entre ambos Estados, existían vínculos económicos desde la década de 1950. Asimismo, es dable

1. Dr. en Ciencias Políticas (UCA) y Mag. en RR.II. de Asia (Universidad de Londres). Ex director de la Escuela de Estudios Orientales de la USal. Autor del libro *China, la construcción de un “país grande”*.

2. Beltramino, Juan Carlos M., “El Establecimiento de RR.DD. entre la R. Argentina y la R. P. China y mi experiencia en Bucarest en 1972” en Seminario Conmemorativo del 30mo. aniversario del Establecimiento de RR.DD. entre Argentina y China (Bs. As.: Salón Libertador del Palacio San Martín), 27 de marzo de 1972, p. 3.

mencionar que el término “normalización” en vez de “establecimiento” de relaciones diplomáticas<sup>3</sup> alude a que estas últimas existieron en el pasado, habida cuenta de que la Argentina había establecido relaciones diplomáticas con la República de China en junio de 1945.<sup>4</sup>

En la Argentina, en coincidencia con lo que acontecía en la mayoría de los países latinoamericanos, tenía lugar la adopción de una serie de políticas de mayor autonomía lo cual, en materia internacional, se traducía en diversificar las relaciones tanto económicas como políticas internacionales. Si bien en nuestro país el gobierno estaba en manos de autoridades de facto, el Canciller Luis María de Pablo Pardo promovió una diplomacia “sin fronteras ideológicas”, dado su convencimiento de que rechazar relaciones con Estados progresistas, socialistas o comunistas era perjudicial para la política de independencia y crecimiento económico que se abogaba para la Argentina.

En 1973, cuando el Peronismo llegó al poder en la Argentina por tercera vez, los vínculos sino-argentinos se intensificaron, ya que dentro del marco de la doctrina de la “Tercera Posición” las nuevas autoridades impulsaron los contactos con países socialistas. A posteriori, cuando las FF.AA. desplazaron del poder a la presidente Isabel Perón en marzo de 1976, las relaciones bilaterales no se vieron afectadas, tal como ocurrió con Chile luego de la caída de Allende.

Tras la muerte de Mao en septiembre de 1976, la lucha por la sucesión fue resuelta cuando fue arrestada la facción radical de la “Banda de los Cuatro”. Deng Xiaoping, miembro de la facción reformista, gradualmente escaló posiciones, y, finalmente, en el Tercer Pleno del 11º Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh) en diciembre de 1978, logró imponer su plan de gobierno. La modernización económica fue presentada como objetivo principal, por lo que la política exterior pasaría a ser parte integrante de tal esfuerzo.

En cuanto a los vínculos de China con el Tercer Mundo en esta etapa de cambio, tanto la retórica de Pekín en el sentido de liderazgo de dicho agrupamiento como la tendencia a presentar a China como modelo de desarrollo declinaron manifiestamente, en virtud de que la República Popular inició una política de respeto por el statu quo internacional.

En relación con los lazos políticos entre China y la Argentina, puede identificarse como **segundo hecho saliente** que en junio de 1980 tuvo lugar la primera visita de un Jefe de Estado de la República Argentina a la República Popular China, cuando el presidente de facto Jorge R. Videla visitó Pekín. Más allá de las diferencias ideológicas, el pragmatismo volvió a caracterizar la conducción de los lazos bilaterales, siendo los

---

3. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular China (Bs. As.: MREyC – Consejería Legal, División Tratados) Publicación Nro. 182 del 25 de febrero de 1972.

4. Chen Chieh, “Proceso de Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre China y Argentina” (San Francisco, EE.UU.: Delegación China en la Conferencia para la Organización Internacional de las Naciones Unidas), 28 de mayo de 1945, pp. 1-2.

dos acuerdos de cooperación económica y científica que se firmaron una muestra de la continuidad de contactos auspiciosos a la luz de la búsqueda del respectivo interés nacional.

Cuando en 1982 el gobierno de facto decidió recuperar por la vía bélica las Islas Malvinas, Pekín primero no efectuó comentario alguno sobre el particular, para luego solicitar a las partes una solución negociada y abstenerse ante la resolución británica en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A partir de ese momento y hasta la actualidad, la R. P. China siempre ha apoyado el reclamo argentino de soberanía sobre el archipiélago, si bien ello puede ser considerado como la contrapartida a la postura argentina de adherir al concepto de que “sólo hay una China”, que “Taiwán es parte de China” y que “el gobierno de la R. P. China es el gobierno legítimo de China”.

A continuación, durante el período 1983-1989, China se abocó a promover una suerte de alineamiento con el Primer Mundo, fuente de crédito, inversión y transferencia tecnológica. Si bien esta orientación afectó su papel de líder del Tercer Mundo, la relación sino-argentina no se vio particularmente perjudicada. A partir del retorno de la democracia en nuestro país, el intercambio de visitas al más alto nivel se vio incrementado (el Canciller Wu Xueqian en 1984 y el Premier Zhao Ziyang en 1985 efectuaron visitas oficiales, las cuales fueron retribuidas por el Canciller Dante Caputo en 1985 y el Presidente Raúl Alfonsín en 1988), concretándose la firma de una serie de acuerdos bilaterales (que duplicó la cifra de convenios suscriptos desde 1972).

En este período puede ser identificado el **tercer hecho saliente** de la relación política bilateral, dado que si bien el gobierno de la U.C.R. se destacó por su defensa de los derechos humanos en el orden nacional y regional, ello no trajo aparejado la realización de pronunciamientos críticos hacia China que implicaran una injerencia en sus asuntos internos. Al mismo tiempo, la República Popular, pese a haber acordado exitosamente la Declaración Conjunta Sino-Británica de 1984 que estableció la retrocesión de Hong Kong a la soberanía china, mantuvo el apoyo al reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Luego, tras los turbulentos episodios acontecidos entre 1989 y 1991 a nivel tanto internacional como interno de China,<sup>5</sup> las políticas interna y exterior de la República Popular se vieron afectadas. Los sucesos dentro de China permitieron que los dirigentes de “línea dura” del Partido Comunista fortalecieran su situación, mientras que en materia exterior el país debió hacer frente a las sanciones impuestas por Occidente. Lo antedicho y la imprevista constitución de un mundo unipolar obligaron a China a llevar a cabo una campaña para romper su aislamiento estratégico y diplomático.

---

5. La caída del Comunismo en Europa Oriental y la Unión Soviética, las manifestaciones en China que tuvieron como centro la Plaza Tian Anmen, y el surgimiento de un “Nuevo Orden Mundial” liderado por los EE.UU. luego de su victoria en la Guerra del Golfo.

A tales efectos, China generó visitas de alto nivel al exterior: en mayo de 1990, el Presidente Yang Shangkun efectuó una gira oficial cubriendo América Latina de Norte a Sur, hecho sin precedentes por parte de un Presidente de la República Popular.<sup>6</sup>

El **cuarto hecho saliente** en la relación política bilateral se encuentra en esta gira y el gesto de reciprocidad que le procedió, dado que una vez que el Jefe de Estado chino visitó nuestro país en junio de 1990 (oportunidad en la que remarcó “temas de interés común” como “la oposición al hegemonismo, el respeto por el principio de no-interferencia en los asuntos internos del otro Estado y el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”), el presidente Dr. Carlos S. Menem retribuyó la visita en noviembre de ese mismo año, circunstancia que significó (1) afectar el boicot diplomático que Occidente había infligido a China luego de los sucesos de la Plaza Tian Anmen y (2) abrir las puertas a la reinserción de la R. P. China en el sistema internacional.

En la década siguiente, el gobierno encabezado por el Dr. Fernando De la Rúa marcó el **quinto hecho saliente** en la relación política bilateral, en virtud de que la primera visita oficial que llevara a cabo el Jefe de Estado argentino fuera de territorio americano tuvo como destino a China.<sup>7</sup> Junto a este gesto, la relevancia de esta visita radicó en que ambos gobiernos avanzaron en las negociaciones tendientes al otorgamiento de apoyo a China para su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, objetivo al cual se abocaba la diplomacia china desde hacía un lustro. Como contrapartida, dos dirigentes chinos del más alto nivel visitaron a posteriori nuestro país: el Presidente Jiang Zemin en abril de 2001 y el Presidente de la Asamblea Popular Nacional Li Peng en noviembre de ese año.

Un **sexto hecho saliente** se encuentra cuando a mediados de octubre de 2002, pocos meses después de la crisis política y financiera sin precedentes que atravesó la Argentina, efectuó una visita oficial el Canciller Tang Jiaxuan. Tras haber sostenido una audiencia con el Presidente Eduardo Duhalde y una reunión de trabajo con el Canciller Carlos Ruckauf, fue firmado un Comunicado Conjunto que sentó las bases para lo que hoy se define como la “relación estratégica” entre ambos países. El documento expresa “la historia, la cultura, el sistema social y el modelo de desarrollo de los países han de ser respetados... y cada una de las naciones... seguirán estrechando su consulta y cooperación en el plano internacional... para forjar un orden político y económico internacional justo y racional...”<sup>8</sup>

Finalmente, puede reconocerse un **séptimo hecho saliente** de la relación política bilateral en la actual administración, consistente en fortalecer el concepto de

---

6. Es dable destacar que una gira al más alto nivel a América Latina había sido prevista para fines de mayo de 1989, la cual fue pospuesta “por razones de política interna” a mediados de ese mes, ocasión en que la diplomacia argentina se mostró comprensiva con su contraparte china. Por ello, la postergación de la visita oficial de la Presidenta argentina previsto para febrero de 2010 por motivos similares, no constituyó el primer antecedente en la materia.

7. En septiembre del año 2000.

8. Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, “Comunicado de Prensa Conjunto con motivo de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de la R. P. China, Sr. Tang Jiaxuan, a la R. Argentina” (Bs. As.: Biblioteca Digital de Tratados). <http://tratados.cancilleria.gob.ar/>

“relación estratégica” con la inclusión de la cooperación en temas de defensa. Según el Memorando de Entendimiento sobre el Fortalecimiento del Intercambio y Cooperación en materia de Defensa, firmado por los respectivos encargados de la cartera el 16 de mayo de 2007, ambas partes “mantendrán contactos y comunicaciones sobre los temas de seguridad global, regional y de interés común”, “desarrollarán intercambios y cooperación en materia de equipamiento y logística militar”, y “establecerán una Comisión Conjunta de Defensa”.<sup>9</sup>

A modo de primera conclusión, la disparidad en la orientación política de los gobiernos de cada una de las contrapartes constituyó la principal particularidad del análisis efectuado. En nuestro país, los siete hitos identificados tuvieron lugar durante gobiernos de facto y gobiernos de jure, a la vez que estos últimos fueron de signo radical, frentista y justicialista. A su vez, en China, si bien el Partido Comunista condujo al gobierno en todas esas circunstancias, los siete hechos salientes fueron protagonizados por dirigentes tanto de línea maoísta como de línea dengista.

Sin embargo, el contraste ideológico entre los gobiernos de cada uno de los dos Estados, no obstaculizó la construcción de una relación política bilateral que brindó sustento a la idea de “relación estratégica”, donde los factores comercial, financiero, tecnológico y militar son piezas fundamentales.<sup>10</sup>

En consecuencia, cabe destacar que fruto de la naturaleza realista, flexible y orientada hacia la consecución del interés nacional de la diplomacia de ambos países, la relación política bilateral pudo ser fundada, edificada y acrecentada.

Ante los retos y desafíos que pudiera presentar el futuro, las lecciones de pragmatismo que nos brinda el pasado resultarían (1) una provechosa guía para la acción y (2) una herramienta para continuar la construcción de una relación “estratégica”.

---

9. Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, “Memorando de Entendimiento sobre el Fortalecimiento del Intercambio y Cooperación en materia de Defensa” (Bs. As.: Biblioteca Digital de Tratados). <http://tratados.cancilleria.gob.ar/>

10. Recordemos que China es para nuestro país el primer socio comercial en Asia, un creciente inversor en áreas estratégicas, una fuente de financiamiento externo, una contraparte para la realización de consultas en temas de política internacional, un aliado en foros multilaterales, etc.



# Double shot, guilt-free latte. El movimiento de comercio justo, Starbucks y el mercado del café

Eduardo Porretti<sup>1</sup>

## Introducción

Este artículo intenta analizar las condiciones en que tienen lugar algunos fenómenos contemporáneos de consumo. Nuestra interpretación sostiene que ese acto no tiene lugar en un vacío moral sino en un contexto histórico mediado por obligaciones socio-culturales, condiciones que podrían jugar un papel significativo en el momento de consumir.

Nuestro análisis se centra en el modo en que ciertas estrategias de mercado utilizan conceptos de la agenda política progresista (la protección del ambiente o la mejora de las condiciones laborales) para encubrir un mero interés mercantil. Así, conductas que promueven alternativas a los parámetros convencionales de maximización de ganancias podrían ser funcionales a la lógica del mercado.

## Marco teórico

Las herramientas teóricas provistas por la obra del economista y sociólogo húngaro Karl Polanyi, que permitieron comprender la transformación que tuvo lugar en la economía y sociedad en los últimos dos siglos, son también útiles para hacer inteligibles los condicionamientos en que tiene lugar el intercambio de ciertas mercaderías en el capitalismo tardío. Su célebre ensayo *The Great Transformation*, publicado en 1944, aporta un bagaje hermenéutico que permite una lectura antropológica de la metamorfosis experimentada por la sociedad ante el despliegue del capitalismo moderno.<sup>2</sup>

La mirada polanyiana de la sociedad comparte con el marxismo la crítica radical al liberalismo económico pero explica (con el aporte institucionalista weberiano) de qué modo las instituciones políticas y los cambios socio-culturales han operado para que el mercado se establezca en el centro de la vida social.

Su enfoque sustantivista (a diferencia del formalista, de la Escuela Austríaca, que asume *in totum* el apotegma clásico, con principios tales como la universalidad del

---

1. Diplomático, escritor. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan los puntos de vista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Agradezco las sugerencias de Julia van Reeven y Christa Moeller a la versión inglesa de este artículo.

2. Polanyi, Karl, *The great transformation. The political and Economic Origins of our time*, Boston: Beacon Press, 2001.

principio de escasez) explica la falta de autonomía del mercado respecto de las instituciones no mercantiles y la incrustación –*embeddedness*– de ambos órdenes. Así, el móvil maximizador del capitalismo reemplazó los intercambios redistributivos y la lógica de la reciprocidad propia de las economías de subsistencia, invirtiendo el fenómeno de adaptación: la sociedad debe ajustarse al *dictum* autoritativo del mercado.

Polanyi sostiene también que la economía moderna otorga un rol clave a las *mercancías ficticias* –como el trabajo, la tierra y el trabajo– originalmente no previstas para ser intercambiadas, con fatales consecuencias para el hombre y la naturaleza. Esta perspectiva sitúa al escenario principal del conflicto como un complejo mecanismo que enfrenta la liberalización promovida por el mercado con estrategias de autoprotección comunitaria.

## Comprando café

Nuestra lectura utiliza el marco de interpretación provisto por Polanyi para plantear de qué modo ciertas estrategias de mercado utilizan genuinas –o banales– tácticas defensivas de la sociedad (buscando la protección del ambiente o la mejora de las condiciones laborales) para encubrir un mero interés mercantil.

Si consideramos al mercado del café en este contexto, podríamos ver cómo un hábito aparentemente no connotado de consumo podría expresar ambas dimensiones. Esto es así porque el intercambio de mercaderías en el capitalismo tardío no tiene lugar en un vacío social sino en un contexto histórico mediado por obligaciones socio-culturales y normas intangibles basadas en cierto parámetro ético, que juegan un papel significativo en las estrategias de supervivencia y adaptación al medio ambiente.

Los consumidores de café de los países desarrollados han venido prestando cada vez más atención tanto a las condiciones laborales en que tiene lugar la producción de café, como al impacto en el ambiente de ciertas prácticas extractivas. Crecientemente, varias compañías han respondido a los intereses de los consumidores mediante la incorporación de la dimensión de la *responsabilidad social* en sus estrategias corporativas, un concepto de connotación política progresista, una de cuyas más famosas cruzadas es el *Movimiento de Comercio Justo* (FTM, por sus siglas en inglés).

El *movimiento de comercio justo* ha venido vehiculizando la preocupación pública por las condiciones abusivas de trabajo en la que se cultiva, produce y vende el café, intentando modificar esas condiciones a través de la participación activa de los consumidores.

Uno de los muchos efectos de la globalización ha sido la de difundir la creciente preocupación social de los consumidores en el momento de comprar café, conscientes del impacto ambiental de la producción a escala y la necesidad de erradicar la pobreza en los países en los cuales se produce el café. Esta toma de conciencia ha generado una serie de iniciativas genuinas –*grass-root welfare initiatives*– que promueven *hábitos socialmente responsables de consumo* (Bechetti y Rosatti, 2004).

## El movimiento de comercio justo

Aunque no existe una definición universalmente reconocida de comercio justo, hay cierto consenso en utilizar la proporcionada por la Asociación Europea de Comercio Justo, que sostiene que “el comercio justo es una asociación comercial que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales, asegurando los derechos de productores y trabajadores marginados –especialmente en el sur–. Las organizaciones de comercio justo, apoyadas por los consumidores, están activamente comprometidas en apoyar a los productores, sensibilizar y desarrollar campañas, para conseguir cambios en las reglas y prácticas del comercio internacional”.<sup>3</sup>

Para ser clasificado como tal y recibir el etiquetado correspondiente, un *producto de comercio justo* tiene que respetar una serie de criterios sociales y ambientales (Bechetti y Rosatti , 2004 ), incluyendo , entre otros requisitos: precio justo (más alto que el precio de mercado pagado por los productos primarios por los intermediarios locales o multinacionales), intervención (para mejorar las condiciones de trabajo y restringir el trabajo infantil), reinversión de los excedentes (en salud pública, educación, capacitación laboral), sostenibilidad ambiental (gestión de los recursos naturales), determinación del precio en el valor de cambio (valor de mercado global competitivo), mecanismos de estabilización de precios (reducción de la elevada volatilidad de los precios de las materias primas) y promoción de las relaciones comerciales a largo plazo entre los importadores y los productores (fomento de la presencia de los productos de los países pobres en los mercados de los países desarrollados).

La comercialización de productos de comercio justo procedentes de países en vías de desarrollo se inició durante la década de 1940, particularmente en Europa y Estados Unidos, bajo la promoción de los grupos religiosos reformistas y ONGs progresistas. Inicialmente, el comercio se limitaba a la artesanía, los productos se vendían exclusivamente en ferias e iglesias y los beneficios eran donados solamente a la caridad.

La idea de *comercio solidario* creció en toda Europa durante los años de la Guerra Fría, junto con el auge del radicalismo político de los años sesenta y cobró impulso cuando el movimiento anti-imperialista alcanzó el centro de la arena política. Se establecieron varias tiendas en Europa como una forma adicional de promover las condiciones de comercio justo para los productores del tercer mundo. Estas tiendas, llamadas originalmente “Tiendas del Tercer Mundo” o “Tiendas de los Países en Desarrollo”, adoptaron finalmente la denominación “World-Shop”.

El reconocimiento oficial del movimiento de comercio solidario llegó en 1968, cuando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), hizo hincapié en la importancia del trato justo en el comercio

---

3. Según se definición provista en <http://www.fairtrade.net>

internacional entre el Norte y el Sur, acuñando la expresión Trade not Aid, como consigna.<sup>4</sup>

Junto a los cambios en los ámbitos político y académico, esta preocupación se reflejó en las conductas de algunos consumidores informados y sensibles. La lógica del Movimiento de Comercio Justo (FTM), se inscribe en esta tendencia, centrándose en el rol de la demanda y la responsabilidad social de sus consumidores.

El FTM se basa en una vasta red con varios actores, los que persiguen objetivos diferentes pero vinculados. En estos actores se incluyen cierto tipo de consumidores –de cierta edad, nivel de ingresos y conciencia social– que se integran, articuladamente, a una *red progresista*.<sup>5</sup>

La estrategia del FTM expresa preocupaciones ambientales y sociales (Gutman, 2007), como una forma de resistencia al neoliberalismo, en el sentido descrito por Polanyi como movimiento social de protección al mercado. Esta estrategia es correlativa con el auge de las tecnologías de la información y con el rol asumido por los consumidores en una etapa de profunda aceleración de la globalización, buscando implementar un mecanismo informal de regulación de alcance global contra la divergencia económica internacional.<sup>6</sup>

Aparentemente, las etiquetas del FTM expresan una reacción contra el consumismo y las reglas del mercado, promoviendo una agenda política progresista en base al derecho de los consumidores para regular de qué modo se producen y consumen productos primarios.

Sin embargo, si se analiza en profundidad, se puede comprender que buscando disminuir los efectos negativos del capitalismo globalizado, las estrategias de FTM son funcionales al libre-mercado, ya que “no sólo reconocen al mercado como el locus de la regulación, sino que promueven el fetichismo liberal por los mecanismos de mercado y usan las propias herramientas provistas por el FTM para crear nichos de mercado adonde no los había”.<sup>7</sup>

4. El objetivo principal de la UNCTAD era maximizar el comercio, la inversión y las oportunidades comerciales de los países en desarrollo para integrarse en la economía mundial sobre una base equitativa. Esta iniciativa puso en evidencia las condiciones desleales de comercio en el mercado internacional, el poder asimétrico de las corporaciones multinacionales frente a la falta de recursos de los países más pobres y la gran disparidad económica entre los países desarrollados y en desarrollo. En la búsqueda de una reorganización radical del comercio internacional, las Naciones Unidas adoptaron asimismo varias resoluciones en la Asamblea General encaminadas a la consecución de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), aunque ese enfoque perdió potencia con el auge del neoliberalismo de la década de 1990. Sin embargo, como consecuencia de la crisis financiera y económica mundial iniciada por la especulación inmobiliaria en los Estados Unidos, el interés dentro de los organismos intergubernamentales y en el sector académico por un cambio estructural de la economía internacional se ha reanudado recientemente.

5. El mecanismo de integración es descrito como “consumers together with well-meaning and politically engaged roasters and small companies, and poor yet ecologically noble producers who want to take part in the flows of global capital, while at the same time living in close harmony with the natural world”, según West, Paige, en su disertación titulada “Making the Market: Specialty Coffee, Generational Pitches, and Papua New Guinea”, October 26, 2009, The Wenner-Gren Foundation.

6. “These ethics are associated with new technologies of information gathering, regulation, and surveillance that simultaneously assuage consumers’ anxieties and channel their sympathy-based humanism into new forms of ethical normativity, Dolan, Catherine, Arbitrating risk through social values: the case of Kenyan fair-trade, in Dr Donald Wood (ed.) *Hidden Hands in the Market: Ethnographies of Fair Trade, Ethical Consumption, and Corporate Social Responsibility (Research in Economic Anthropology, Volume 28)*, Emerald Group Publishing Limited, 2008, page 271-296.

7. Guthman, Julie, “The Polanyian Way? Voluntary Food Labels as Neoliberal Governance”, *Antipode*, Volume 39, Issue 3, pages 456-478, June 2007.

## Las críticas al FTM

A pesar de un sostenido apoyo internacional, el FTM ha recibido una amplia gama de críticas. Entre ellas, destacamos:

- Detractores progresistas, que critican al FTM por enfocar su preocupación principal en grupos de pequeños productores en lugar de promover cambios sistémicos con impacto en todos los productores desfavorecidos, independientemente del tamaño de la plantación.

- Detractores conservadores: tanto libertarios (Cato Institute), como liberales (The Economist) que adjudican al FTM buenas intenciones, pero que consideran que sus estrategias cortoplacistas de intervencionismo en el mercado no corrigen las deficiencias del mismo, sino que generan un deletéreo efecto sistémico, reemplazando un modelo de precios defectuoso por otro y logrando, a largo plazo, una baja generalizada de precios, afectando el estándar de vida de los productores.

Esta crítica también apunta al riesgo de exceso de producción –mediante la sensibilización de los consumidores y la creación de un nicho de mercado– lo que promoverá un inevitable exceso de demanda, generando una caída sostenida de los precios.<sup>8</sup>

- La crítica estructuralista sostiene que el FTM es completamente funcional con la tendencia actual de las concentraciones oligopólicas del capitalismo internacional. Algunos analistas, incluyendo –entre otros– el investigador francés Christian Jacquiau sostienen que, lejos de promover una reformulación estructural del sistema de comercio, el FTM sólo intenta suavizar (ayudando a mantener) la naturaleza injusta del comercio internacional. Este resultado paradójico de la estrategia progresista ha sido puesto de relieve por varios críticos, que consideran al FTM un socio ideal de los peores actores del capitalismo rentista.<sup>9</sup>

## Otras críticas

Por fuera de las críticas sobre los efectos concretos del FTM en el mercado mundial del café, otros análisis han puesto de relieve las limitaciones de un movimiento social con sincero propósito de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables, pero con un marco de interpretación limitado sobre el origen de la desigualdad, basado en la ética burguesa y reproduciendo la racionalidad del capitalismo.

---

8. "Paying a guaranteed fair trade premium –in effect, a subsidy– both prevents this signal from getting through and, by raising the average price paid for coffee, encourages more producers to enter the market. This then drives down the price of non-Fairtrade coffee even further, making non-fairtrade farmers poorer", Voting with your trolley, Can you really change the world just by buying certain foods?, *The Economist*, Dec 7th 2006.

9. *Les coulisses du commerce équitable: Mensonges et vérités sur un petit business qui monte*, Christian Jacquiau, Mille Et Une Nuits edition (2006).

En esa línea, Catherin Dolan (Dolan, 2008), analiza cómo el proceso de compra de un producto FTM se decide dentro de un marco social de compulsión moral y responsabilidad ética predeterminedada por el mercado. De tal modo, el FTM sólo responde a la lógica del capitalismo más corporativo, con prácticas de consumo que -sobre la base de la preocupación moral de los clientes sensibles, guiados por sus intereses emocionales- sólo reproducen una moral burguesa de tono compasivo frente a la injusta distribución de la riqueza.

## Una tibia sensación: Starbucks vendiendo café

Starbucks, la mayor cadena comercializadora de café del mundo, tiene aproximadamente 18.000 tiendas en 50 países: más de 11.000 en los Estados Unidos, casi 1.000 en Canadá y casi 800 en el Reino Unido. La compañía anunció hace más de 10 años su compromiso con la sostenibilidad ambiental y el comercio justo en la compra de café, basado en cuatro conceptos clave: calidad de producto, responsabilidad económica, responsabilidad social y liderazgo ambiental.

Desde 2000, Starbucks ha adquirido 110.000.000 libras de granos de café proveniente de Comercio Justo, lo que convierte a la compañía con sede en Seattle -conforme información oficial proporcionada por la empresa- en la mayor compradora de café de comercio justo en el mundo.

Según la empresa, las primas obtenidas en compras por comercio justo han permitido a las comunidades en los países en desarrollo mantener programas sociales que ofrecen recursos para la educación, servicios de salud y en el acceso a las prácticas de agricultura sostenible mediante la mejora de las condiciones de cultivo en los países productores.

La empresa informó que “el comercio justo permite a los compradores identificar, a través de una etiqueta, el producto y la empresa que productora. El concepto de *Certificación de Comercio Justo* anima a los consumidores a pensar en las comunidades de donde provienen sus bebidas y las condiciones en que los productores y recolectores viven y trabajan”.<sup>10</sup>

Starbucks presenta una amplia gama de iniciativas sociales, incluyendo *Starbucks Shared Planet*, cuyo lema es “actuando de manera responsable”, para lograr “abastecimiento ético, cuidado del ambiente y participación comunitaria”.

Otra de las iniciativas de la compañía es apoyar la producción responsable del café, mediante la compra de productos de las granjas que operan según las directrices de *Coffee and Farmer Equity* (CAFE), bajo las reglas de calidad del producto, responsabilidad económica, responsabilidad social (evaluada por terceros) y liderazgo ambiental. La venta de estos productos se apoya así en el componente ético del acto de consumo, expresado en el axioma de marketing que reza: *Enjoy with a chocolate chip cookie and a warm feeling inside.*

---

10. <http://www.starbucks.com>

## Las críticas a Starbucks

Algunas de estas estrategias de compra y de marketing han generado rechazo, en particular, de los actores internacionales realmente preocupados por la erradicación de la pobreza. OXFAM, una de las más conocidas ONG a nivel global, acusó a Starbucks de exigir a la Asociación Nacional del Café (NCA, por sus siglas en inglés, entidad que nuclea al *lobby* cafetero en EE.UU.) bloquear la solicitud de marca EE.UU. de algunos productores etíopes de café gourmet en perjuicio de otros grupos mayoritarios de agricultores.

Otra polémica se generó cuando –a pesar de su compromiso formal con los productos orgánicos– la Asociación de Consumidores de Productos Orgánicos (OCA) detectó que Starbucks utilizaba leche conteniendo rBGH –una hormona de crecimiento genéticamente modificada– prohibida en la mayor parte del mundo, pero legal en los EE.UU.

Pero otra de las críticas está todavía más vinculada a nuestro campo de análisis. Una situación controvertida se generó por la venta de agua Ethos, una marca de agua embotellada que se vende en las tiendas de Starbucks y que cuentan con un etiquetado prominente indicando que uno de los objetivos de la compra de este producto para el consumidor es “ayudar a que los niños accedan al agua potable”.

En realidad, sólo \$ 0,05 de cada botella (cuyo precio es de \$ 1,80) se utiliza en programas de caridad, una donación mínima (2,8%) en comparación con el margen de beneficio (97,2%). Los críticos sostienen que si bien el objetivo de ventas no es la caridad, la etiqueta engaña a los consumidores haciéndoles creer que Ethos es principalmente una organización altruista.

## Guilt-free latte

En nuestra perspectiva, resulta clave el impacto de la responsabilidad social y la carga ética que pesa sobre los consumidores sensibles de los países desarrollados en el momento de decidir su compra, elemento central en las estrategias de venta de las grandes corporaciones.

Tal como lo plantea la perspectiva aportada por Kenhove (Steenhaut, 2006), es necesario desafiar el enfoque habitual que concibe el acto de comprar como libérrimo consumismo, particularmente cuando los consumidores deciden su compra bajo el marco ético provisto por una corporación que logra vincular ciertos condicionantes emocionales que rodean al cliente de un país rico, expuesto a imágenes de miseria y pobreza extrema.

Los estudios del comportamiento del consumidor han venido examinando el rol de las emociones (Martha Richins, 1997) en el proceso de toma de decisiones, bajo un marco ético impuesto. De acuerdo con esta perspectiva, las preferencias del

consumidor en favor de un producto etiquetado bajo el Movimiento de Comercio Justo podrían estar basadas en valores culturales que promueven una opción que, en realidad, está predeterminada por un esquema de relaciones sociales en el que ciertas preocupaciones morales funcionan como un marco ético que influye en el proceso de toma de decisiones del consumidor.

Por lo tanto, la agenda política del FTM aparece como un marco virtuoso y alternativo al mero beneficio inmediato, pero que resulta completamente funcional a una estrategia corporativa de maximización de ganancias.

Así, la conducta de estos consumidores, bien puede ser explicada a través de la perspectiva provista por Karl Polanyi en la segunda connotación del *sustantivismo*, concepto describe al acto económico como una estrategia de adaptación al ambiente cultural.

## Animales sociales

Rechazando la explicación convencional provista por el liberalismo ortodoxo sobre los beneficios automáticos del capitalismo y la necesidad de consolidar un mercado “autorregulado “ (cuando, la desregulación fue, de hecho, planeada) y re-significando cómo los mercados han provocado una dislocación social masiva, Karl Polanyi mejoró la comprensión del papel que desempeñan las *mercancías ficticias* en el mercado.<sup>11</sup>

Estamos tan familiarizados con patrones de consumo basados en los hábitos impuestos por el *capitalismo tardío* (Frederick Jameson, 1991), que asumimos que la obsesión por la acumulación, el entusiasmo por la avaricia y la necesidad de la codicia son conductas inherentes a la naturaleza humana y los diferentes modos de producción y consumo.

Karl Polanyi niega esa noción, argumentando que este intenso foco en el materialismo es exclusivo de las sociedades capitalistas modernas. Así, Polanyi (McQuaig, 2001) sostiene que la característica humana más básica, reconocible en todas las civilizaciones a través de la historia, no ha sido la codicia material sino la necesidad de pertenecer a una comunidad. Por encima de todo, dice Polanyi, somos *animales sociales*.

Ahora bien, si la presión para la maximización de las ganancias, la obsesión por el consumo y la codicia material no pertenecen necesariamente a un comportamiento humano natural sino a un patrón culturalmente incorporado, las reacciones sociales que buscan preservar la noción de comunidad y el ambiente natural bien pueden formar parte de un movimiento contracultural desplegado por la comunidad para defenderse de la depredación del mercado.

---

11. Mendell, Marguerite and Salée, Daniel, “The Legacy of Karl Polanyi: Market, State, and Society at the End of the Twentieth Century, 1991, St. Martins Press.

Esta búsqueda de preservar la comunidad y el entorno natural nos parece clave en el origen del proceso de toma de decisiones, cuando este se basa en emociones del consumidor *políticamente correcto*, al elegir productos etiquetados por el FTM.

## Consideraciones finales

Una lectura profunda del FTM muestra cómo éste parte de un enfoque implícito que lleva incorporadas nociones tácitas del capitalismo trasnacional y se reduce a un intento bien intencionado con reducido impacto significativo en el desafío a las condiciones injustas en las que se desenvuelve el comercio internacional.

Por tanto, tendemos a coincidir con la idea de que el FTM se basa en una visión consumista y occidentalizada de la justicia social, en base a una lectura insustancial de los desequilibrios globales, utilizada por Starbucks como mera estrategia de mercado, sin un diagnóstico serio de los mecanismos de reproducción de las estructuras económicas y sociales generadas por la globalización y sus consecuencias sobre los modos de producción, distribución y consumo, así como en las condiciones de vida de los productores de países en desarrollo.

Este análisis superficial, que parte de prioridades establecidas en un marco ético cercano a la frivolidad, parece respaldar un ingenuo punto de vista sobre la manera de resolver la desigualdad. Coincido asimismo con los críticos del FTM –y del uso hecho por esa narrativa por parte de Starbucks– en que si los consumidores prósperos de los países ricos realmente quieren mejorar las condiciones de vida de los productores del Tercer Mundo, en vez de ser portadores de una visión filantrópica y bien intencionada, deberían examinar seriamente las causas subyacentes del injusto sistema de comercio internacional.

Los consumidores sensibles interesados en esta temática podrían –entre otras iniciativas y tomando en consideración su creciente poder– presionar a sus gobiernos para la promoción de un sistema multilateral de comercio transparente y equitativo, que promueva la eliminación de los subsidios a la producción agrícola ineficiente de los países ricos, que impulse el cumplimiento de los compromisos históricos de compartir la tecnología que necesitan los países en desarrollo para enfrentar el cambio climático (causado por el patrón de producción de los países industrializados) y que genere las condiciones para un debate integral sobre la necesidad de reformulación del sistema financiero internacional, uno de los más graves obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los productores de productos básicos en los países en desarrollo.

Así, una lectura estructuralista de las condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional, sumada a una interpretación fidedigna del rol de ciertas nociones morales en el acto de consumo, bajo el marco general de interpretación provisto por el sustantivismo polanyiano, sirven como herramientas para explicar la lectura

superficial del FTM, así como la utilización de Starbucks de esa narrativa con un mero propósito mercantil.

## Bibliografía

- Polanyi, Karl, "The great transformation. The political and Economic Origins of our time", Beacon Press, Boston, 2001.
- Betensky, Carolyn (2000) 'The Prestige of the Oppressed: Symbolic Capital in a Guilt Economy.' in *Pierre Bourdieu: Fieldwork in Art, Literature, and Culture*. Rowman and Littlefield, Publishers, 2000, pp. 241-6
- McQuaig, Linda, "All You Can Eat: Greed, Lust and the New Capitalism", Penguin, Canada, 2001.
- Mendell, Marguerite and Salée, Daniel, "The Legacy of Karl Polanyi: Market, State, and Society at the End of the Twentieth Century, 1991, St. Martins Press.
- Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness" in *The American Journal of Sociology* 91: 481–510, available at: <http://www.journals.uchicago.edu/toc/ajs/current>
- McRobbie, Kenneth and Polanyi Levvit, Kari, "Karl Polanyi in Vienna: The Contemporary Significance of the Great Transformation", Montreal, Black Rose Books, 2000.
- Jameson, Frederic, *Postmodernism: The Cultural Logic of Late Capitalism*. Durham, NC: Duke University Press. 1991.
- Dolan, Catherine, Arbitrating risk through social values: the case of Kenyan fair-trade, in Dr Donald Wood (ed.) *Hidden Hands in the Market: Ethnographies of Fair Trade, Ethical Consumption, and Corporate Social Responsibility (Research in Economic Anthropology, Volume 28)*, Emerald Group Publishing Limited, 2008, page 271-296.
- Carrier, James, Think locally, act globally: The political economy of ethical consumption, in Dr Donald Wood (ed.) *Hidden Hands in the Market*, page 31-51.
- Richins, Marsha, "Measuring Emotions in the Consumption Experience", available at <https://subfill.uchicago.edu/JournalPUBS/threeyear1.aspx>
- Bechetti, Leonardo and Rosati, Furio, "Globalisation and the death of distance in social preferences ad inequity aversion:empirical evidence from a pilot study on fair trade consumers", available at <http://econpapers.repec.org>
- Steenhaut, S and Van Kenhove, "The Mediating Role of Anticipated Guilt in Consumers' Ethical Decision-Making", in *Journal of Business Ethics*, Volume 1 / 1982 - Volume 98 / 2011.
- Starbucks and TransFair USA Enter into Breakthrough Alliance to Promote Fair Trade Certified Coffee, published at <http://www.coffeeresearch.org/politics/StarbucksFairtrade.htm>

C.A.F.E. Practices Evaluation Guidelines March 1, 2007, available at [www.scs-certified.com](http://www.scs-certified.com)

## Web sites

<http://polanyi.concordia.ca/>

<http://www.starbucks.com>

<http://econpapers.repec.org/paper/rtvceiswp/209.htm>

<http://www.organicconsumers.org/starbucks/index.cfm>

<http://www.transfairusa.org>

<http://www.fairtrade.net/>

<http://www.wfto.com/>



# Sobre Sarmiento, la diplomacia y otras yerbas

Pedro Sondereguer<sup>1</sup>

**E**l diplomático, como persona y como profesional, tiene que lidiar con múltiples aspectos de la vida: entre muchas otras tareas debe desarrollar las relaciones políticas con otros países mientras defiende y realza las virtudes políticas de su propio país; tiene que profundizar los lazos económicos y comerciales con el resto del mundo; tiene que promocionar los aspectos culturales y académicos nacionales; y, asimismo, tener siempre presente los temas institucionales, defendiendo los intereses nacionales, sin descuidar los vínculos con colegas de otros países.

Sin embargo, sin descuidar lo antes señalado, cada diplomático puede marcar con impronta a esas tareas, desarrollando las facetas de su personalidad que más le interesen, no como un aspecto secundario de su profesión sino como algo complementario y hasta fundamental. En este sentido, algunos diplomáticos le dedicarán una cuota de su tiempo y energía a los aspectos de la promoción comercial; otros estarán muy pendientes de su familia y pondrán como máxima prioridad a la pareja y los hijos a la hora de organizar su trabajo y pensar destinos y áreas de actividad; otros se centrarán en la ambición profesional y trabajarán arduamente para ascender en la jerarquía de la carrera diplomática; otros cultivarán sus vínculos con el mundo político; o bien se dedicarán a aspectos más académicos, ya sea con estudios de postgrado o con la publicación de escritos en revistas o libros; otros intentarán un enfoque mixto desarrollando varias facetas en simultáneo; y por fin otros no se preocuparán por ninguna de estas cosas.

En cuanto a la inclinación “académica”, por llamarla de alguna manera, observo que hay muchos colegas interesados en temas legales-jurídicos, o bien relacionados con la teoría política. También se observan de relaciones internacionales y económicos. En mi caso, lo que me interesa desarrollar –en esta faceta de nuestra actividad– es lo relacionado con lo cultural. Opino que las Secciones Culturales de nuestras Representaciones han quedado un poco al margen, como si fueran menos importantes que las Secciones Políticas o las Secciones Económicas, algo que se constata en el aspecto presupuestario (en la Cancillería y en las Sedes en el exterior, el presupuesto dedicado a lo cultural es mucho menor al dedicado a lo económico-comercial y a lo político) y en las responsabilidades y oportunidades

---

1. El autor es Licenciado en Letras por la UBA y Secretario de Embajada. Ha desempeñado funciones en la Dirección de Promoción de Exportaciones en Buenos Aires. Actualmente, es Agregado Cultural en el Consulado y Centro de Promoción Comercial de Argentina en Miami, Estados Unidos.

que se le asignan a este aspecto de nuestro trabajo. Incluso en la jerarquía se siente la diferencia.

Si bien yo siempre he trabajado, en pocos años que llevo en la Cancillería, en áreas de promoción comercial (en mi opinión, de las más dinámicas, intensas, interesantes y que nos “preparan” para enfrentar problemas y situaciones complejas), lo cierto es que considero fundamental asignar un amplio espacio a los temas culturales. En este sentido, agradezco el lugar generado por la revista *Temas*, que permite que cada uno escriba sobre lo que le interesa. De esta forma, y continuando con mi pequeño aporte a la revista en la edición número 4, colaboro en esta ocasión con un comentario sobre una obra de Sarmiento, autor clásico de nuestra literatura, personaje imborrable de nuestra historia y que, de muchas maneras, sigue siendo actual.

En concreto, voy a comentar, en estas páginas, los *Viajes* de Sarmiento. Hay en estos textos muchos temas para desarrollar, desde lo puramente formal (como el problema del género, es decir, ¿por qué Sarmiento escribió esto en forma de cartas?; o el aspecto de la escritura y la particular ortografía de esta obra), hasta lo conceptual (los múltiples ejes temáticos de estos viajes). En este caso enfocaré un tema que me parece de vital importancia para Sarmiento, y que recorre todo el libro, es decir, Europa y lo que representa. Europa es, para el autor, la cuna de la civilización, el estado más avanzado de la humanidad, el espejo que debe reflejar a la cualquier persona que aspire a algo. No importa dónde esté (en Más-a-fuera, en Montevideo o en cualquier otra ciudad), Sarmiento siempre hace referencia a Europa. Ese continente representa un ideal para este escritor.

Ahora bien, al analizar detalladamente la actitud de Sarmiento hacia Europa, se observa un cambio a lo largo de los viajes, y es esto lo que a mí me interesa destacar, dado que vemos que se produce una transformación en él, algo así como un desplazamiento de su admiración. Así, estas páginas vemos crecer a un hombre que pasa de la admiración absoluta, a la decepción frente a la realidad tan distinta a imaginado, y en el que finalmente se produce un corrimiento de su interés (puesto que Norteamérica pasará a ser el nuevo ideal de Sarmiento). Es este proceso el que quiero estudiar y este es el cambio el que deseo mostrar. Al avanzar en estas líneas, una pregunta va a surgir: la admiración inicial por Europa y todo lo que representa, ¿fue auténtica y pura, o tan solo una estrategia? Intentaré fundamentar una respuesta.

A estas alturas el lector ya puede tener una objeción a lo antes señalado: ¿realmente Sarmiento dejó completamente de lado a Europa? Es decir, ¿no rescató nada de los europeos? Es claro que esto no fue así. Europa siguió teniendo la historia de su lado y muchas características positivas. Lo que ocurre es que, a los ojos de este escritor, deja de ser el estado más avanzado de la civilización mundial y Norteamérica pasa a ocupar ese puesto. Es este desplazamiento el que me interesa. Una última cosa antes de continuar: para este análisis he utilizado los *Viajes* de la colección Archivos.<sup>2</sup> Esta edición tiene la peculiaridad de respetar el castellano en el que estos textos fueron escritos, y por lo tanto, las citas aparecerán con la ortografía de Sarmiento.

---

2. Sarmiento, Domingo Faustino. *Viajes*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Desde las primeras páginas vemos que Europa es el centro de interés de Sarmiento, y esto se traduce en elogios y admiración. Como lo expresa Lugones, estos viajes “contienen la propaganda de la civilización europea que aquel libro [*Viajes*] pregona como dechado, incesantemente”.<sup>3</sup> Ejemplos al respecto abundan. Tomemos el prólogo: todos los grandes escritores que Sarmiento alaba son europeos (Chateaubriand, Lamartine, Dumas, Jaquemont, el Conde del Maule). Este respeto lo lleva a Sarmiento, incluso, a aceptar la inferioridad: “...i el escritor americano, a la inferioridad real...”. Es decir, Europa es el centro de la civilización, el modelo a seguir, lo superior.

El primer relato corresponde a Más-a-fuera, fechado el 14 de diciembre de 1845. En estas páginas tenemos otro ejemplo claro de la supremacía europea: “...porque un inglés en el mar no conoce la competencia de otro idioma, cual si el suyo fuese el del gobierno de las aguas como en otro tiempo fué el latín el de la tierra conocida; i para que esta pretension quedase aun allí justificada, en inglés contestaron desde la ribera”. Lo importante en estas líneas es que al oficial inglés le responden en su idioma, a pesar de estar tan lejos de Inglaterra. Es una muestra más de la importancia de Europa a nivel mundial. Europa es efectivamente el centro de todo. Los ejemplos se multiplican. Las alabanzas también. Así, al relatar lo observado en Montevideo (la fecha es 25 de enero de 1846), Sarmiento escribe: “La Europa viene a dar a Montevideo su significado perpetuo, haciéndola desempeñar para la rehabilitación de nuestras relaciones con el mundo civilizado, el mismo papel que desempeñó siempre, sirviendo de último atrincheramiento a los principios vencidos, o las movimientos que comienzan”. Europa es el mundo civilizado.

Sarmiento continúa su viaje y llega finalmente a Francia. Hay que aclarar que cuando este autor piensa en Europa como una maravilla mundial, piensa principalmente en Francia. Efectivamente, es Francia el país ideal para Sarmiento. Así llega a “esta Francia de nuestros sueños”, como escribe en la carta de Ruan (así está escrito) del 9 de mayo de 1846. A partir de este momento algo cambia. Sarmiento se enfrenta a la realidad. Antes de esta etapa, Sarmiento no conocía Francia. Ahora ha llegado el momento, por fin, de ver con sus propios ojos, y no a través de libros u opiniones ajenas. Esta etapa del viaje y la que le sigue (París) van a ser una enorme decepción para él. Juan José Saer, en el liminar sobre los *Viajes* de la edición que estoy auditando, resume las características de la escritura de Sarmiento: una “firmeza casi monomaniaca de sus ideas”, y al mismo tiempo, una “lealtad con lo real”, una “hospitalidad a lo antagónico”. Es decir, Sarmiento tiene una elevada opinión de sí mismo y por lo tanto, de sus ideas (lo que lo lleva a defenderlas sin dudar), aspecto que se traduce en la “reiterada complacencia con que Sarmiento habla de sí”,<sup>4</sup> pero esto no le impide aceptar la realidad. Esta realidad puede incluso modificar sus ideas, que es exactamente lo que le ocurre en su viaje. Antes de conocer Francia tenía una

3. Lugones, Leopoldo. *Historia de Sarmiento*. Buenos Aires: EUDEBA, 1960, p. 152.

4. Altamirano y Sarlo. *Ensayos argentinos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983, p.17.

idea de la grandeza de ese país, al conocerlo esa idea se modifica. Los elogios, las alabanzas ceden el lugar a las críticas. La Francia idealizada se enfrenta a la real. La decepción es clara. Veamos algunos ejemplos. En la carta de Ruan encontramos: “Eh! la Europa! triste mezcla de grandeza i de abyeccion, de saber i de embrutecimiento a la vez, sublime i sucio receptáculo de todo lo que al hombre eleva o le tiene degradado...”. Más adelante hallamos lo siguiente: “No hai principios, no hai leyes que guien los destinos de las naciones” [está hablando de Europa y su desorden]. Europa ya no es más ese lugar perfecto antes ponderado y así las críticas se suceden unas a otras.

¿Por qué este cambio? Porque algo fundamental ocurrió: Sarmiento observó por sí mismo.

Es conocido el hecho de que Sarmiento sacaba todos sus conocimientos de los libros. Cuando describe la pampa en el “Facundo” en realidad se apoya en libros porque él no conoce esos lugares al momento de escribir su relato. Son conocimientos de terceros. Con Europa le ocurre lo mismo. Es sólo al viajar y conocer personalmente ese continente que Sarmiento observa la realidad, y ésta modifica su visión de las cosas. Esta decepción continúa en la etapa de París (4 de septiembre de 1846): ahí define al gabinete de las Tullerías como un “jarrón dorado que contiene agua sucia” y cuando habla de los franceses famosos ya no hay ese respeto como en el prólogo y se permite escribir: “Tan fastidiado estoy de los grandes hombres que he visto...”. Al describir el funcionamiento político del país señala la corrupción imperante: “imágenes Ud. como será la cuenta corriente de los que quedan firmes en la mayoría”. Todos los políticos son corruptos (salvo excepciones). Cito sólo algunos de los diversos ejemplos. Lo importante es que a estas alturas ya se terminó el sueño, Europa ya no es más el lugar del progreso, de la civilización. Europa es ahora un lugar más real.

El siguiente paso en este proceso de transformación en Sarmiento es el viaje a Norteamérica. En realidad, es la última etapa de sus viajes (12 de noviembre de 1847), antes recorre África y Europa, pero es en los Estados Unidos donde ocurre el desplazamiento. La ilusión y la admiración ya cedieron el lugar a la decepción y la crítica. Al conocer Norteamérica una nueva ilusión surge, una nueva admiración aparece: su atención se desplaza hacia ese país del norte.

Antes de detallar esta última fase en el proceso, quiero volver atrás para responder a una pregunta hecha al principio de este comentario, sobre la autenticidad o la estrategia de Sarmiento. Para esto me voy a apoyar en el libro de Andermann *Mapas de poder*.<sup>5</sup> Básicamente, lo que Andermann sostiene es que detrás de esa postura de subordinación de Sarmiento (que lo lleva a alabar constantemente a los europeos y a mostrar una supuesta inferioridad como ya lo señalamos en la segunda página de este trabajo), se encuentra un gesto estratégico. Gesto “que prepara ya la usurpación del modelo por medio de la autoridad que su invocación le acaba de prestar”. Es decir, el primer paso para poder contestar un modelo es admitirlo como modelo. Al reconocer esa autoridad se da el primer paso para poder después atacarlo.

---

5. Andermann, Jens. *Mapas de poder*. Rosario: Editora Beatriz Viterbo, 2000.

Esto se cumple perfectamente en los *Viajes*. Sarmiento comienza el libro mostrándose respetuoso con los europeos, lo que permite después atacarlos sin piedad. Ocurre de esta forma algo especial: estos textos de Sarmiento invierten la mirada imperial (europea) del relato de viaje. Ahora es el centro mismo el que es mirado como periferia, el centro mismo mirado como lugar del otro, y por lo tanto, juzgado y criticado. La evolución de la mirada de Sarmiento se explicaría de esta forma entonces, como una estrategia. Admiración inicial para poder, después, criticar. Veamos ejemplos concretos de esto en el texto. En el mismo prólogo ya hay una frase interesante: “Si entre nuestros inteligentes, educados en tan elevada escuela, hai alguno que pretenda acercárseles [a los escritores europeos antes alabados], yo seria el primero en abandonar la pluma i descubrirme en su presencia. Hai rejiones demasiado altas, cuya atmósfera no pueden respirar los que han nacido en las tierras bajas...”. Es decir, más allá de la evidente adulación encontramos una contradicción, porque Sarmiento sí escribe. Por un lado expresa no poder compararse a los escritores europeos y declara que abandonaría la pluma si pretendiera subir tan alto, pero por otra parte él sí toma la pluma y escribe. Desde el principio entonces aparece su voluntad, su “búsqueda de gloria”<sup>6</sup> que lo llevarán finalmente a sentirse en condiciones de criticar abiertamente a los europeos, o como dice Viñas en el libro antes citado, a convertirse en el maestro de los europeos y su crítico despiadado.

Este ejemplo muestra que toda la admiración inicial, todos los halagos de las primeras páginas tienen un límite, hay una parte de Sarmiento que permanecerá impermeable a Europa y sus encantos, y desde ahí surgirán después las críticas. Hallamos otro ejemplo en la carta de Montevideo. Hasta ese momento sólo ha habido elogios, y sin embargo: “La reina Victoria, por su empleo de reina, ocúpase solo de hacer calcetas i cuidar a sus chicuelos”. ¡Que frase tan dura! La reina de Inglaterra no sirve para nada, y sus hijos son sólo unos chicuelos (palabra con claras connotaciones despectivas). En la carta de Ruan encontramos lo siguiente: “Por lo que a mí respecta, dijera, si la modestia no tratase de taparme la boca...”. Otra vez esa falsa sumisión, esa falsa modestia. Porque aunque Sarmiento menciona a la modestia, en lo concreto sí abre la boca y sí dice. Está desarrollando su estrategia: mostrarse sumiso, modesto, y elogioso al principio, para poder desatarse después. Y justamente porque hay en todo esto una estrategia, de vez en cuando se le escapan unas críticas antes de tiempo. Otra muestra: “Siéntome, sin embargo, que no soi el huésped, ni el extranjero, sino el miembro de la familia... [en Europa]”.

Ya lo logró, después de tantos elogios Sarmiento se puede situar en igualdad de condiciones con los europeos, ya no es un huésped ni un extranjero, ahora es como un europeo más. Es el siguiente paso en su táctica. Ahora que es un igual, ya puede juzgar y criticar. Y las críticas surgen, como lo señalamos antes en este trabajo. Un último ejemplo: “Recíbeme Mackau con la amabilidad expansiva del hombre que se siente estúpido, i le han persuadido que su interlocutor es más inteligente; porque el

---

6. Viñas, David. *Literatura argentina y política tomo I*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995, p. 19.

barón Mackau tiene una reputación colosal en París de ser un animal en dos pies”. Sarmiento está ahora en igualdad de condiciones con lo mejor de Europa, puede incluso ver a ese barón como lo hacen los otros, como a un bruto.

Este aspecto, esta estrategia que Andermann plantea es sin embargo, insuficiente, en mi opinión, para explicar la conducta de Sarmiento. Especialmente porque los elogios son muchos y honestos. Sarmiento realmente inicia su viaje lleno de admiración y de respeto. Europa es sin lugar a dudas el centro de la civilización para él. La estrategia señalada por Andermann, en realidad es una estrategia para ponerse en igualdad de condiciones. Lo que Sarmiento quiere es eso: estar a la par de los europeos. Las críticas vendrán después. No creo que Sarmiento haya pensado en criticar desde el principio, sino que a lo largo del viaje esto surgirá por sí solo. Es decir, es innegable que la estrategia existe, y al buscar en el texto se encuentran pruebas al respecto.

Pero creo que a este plan de conducta hay que sumarle dos aspectos más para poder entender su cambio de actitud respecto a Europa. Por un lado lo señalado antes: el rol de la realidad en las ideas del escritor. Es al chocar contra la Europa real que Sarmiento se convierte en un crítico feroz. Es la experiencia entonces un factor determinante en este cambio. Por otro lado, hay que tener siempre presente la fuerte personalidad de Sarmiento. En palabras de Viñas (otro personaje con carácter): “Sarmiento empieza a sentirse demiurgo y adjudica a su mirada el privilegio de instalarse brusca y cómodamente en el universo de las esencias porque a él no hay nada que se le escape” (p. 33). Sarmiento no es una persona modesta, todo lo contrario, y este aspecto de su forma de ser facilitará el cambio. Justamente porque se siente tan inteligente se animará a criticar. De esta forma, el cambio respecto a Europa (del elogio a la crítica, de la ilusión a la decepción) se explica con estos tres elementos: una estrategia deliberada para situarse en igualdad de condiciones y poder emitir así las verdaderas opiniones; un choque con una realidad diferente a lo soñado que producirá en Sarmiento un despertar, un desengaño; y una alta apreciación de sí mismo que permitirá emitir esos juicios.

Llegamos finalmente a la última etapa de este viaje: Norteamérica. Sarmiento descubre ahí un nuevo mundo, una nueva esperanza (nosotros, ahora en los principios del siglo XXI, somos testigos del posible ocaso de ese nuevo mundo, esa esperanza, esa fuerza... quizás sea el turno de China, yo creo que India, ¿pero quién sabe?). Después de la desilusión europea, de las cenizas de ese ideal surge otro ideal. Veamos algunas frases concretas en el texto, que son de por sí muy explícitas al respecto: “Por fin, nos hemos dicho para endurecernos contra los males presentes: la república existe, fuerte, invencible; la luz se hace; un día llegará para la justicia, la igualdad, el derecho; la luz se irradiará hasta nosotros cuando el Sud refleje al Norte”. La república fuerte e invencible, la luz que iluminará América, eso es Norteamérica para Sarmiento. Más adelante encontramos lo siguiente: “...estoy convencido de que los norte-americanos son el único pueblo culto que existe en la tierra, el último resultado obtenido de la civilización moderna”. O también que “los Estados-Unidos

son el último resultado de la lógica humana”. Hay muchos otros ejemplos, pero la idea ya es clara. Europa ha sido definitivamente desplazada. Es Norteamérica el centro de la civilización ahora para Sarmiento. Todos los elogios son para ese país.

Se cierra así el proceso interno de Sarmiento. Europa cede su lugar a los Estados Unidos. El cambio, la transformación, el desplazamiento se completan. Y lo más importante, y es esto lo que más me llamó la atención, es que todo esto ocurre ante los ojos del lector. El lector es testigo de este proceso, de este cambio. El lector como testigo de esta evolución de un personaje histórico: Sarmiento. Encuentro este aspecto de la cuestión sumamente interesante.

Entre las páginas de otro escritor (Mansilla) encontramos la siguiente frase: “Sarmiento no existe; pertenece a la historia. Juzgarlo es nuestro derecho”.<sup>7</sup> Esto es efectivamente lo que hacemos al analizar sus textos, al comentar sus opiniones y su forma de ser. Lo que me interesa de esta cita es que, de alguna forma, esto es también lo que hace el propio Sarmiento con Europa y Norteamérica. Juzgarlas es nuestro derecho como seres humanos. Juzgarlas es exactamente lo que hace Sarmiento a lo largo de estos *Viajes* y es también lo que hacen los políticos, los intelectuales y los especialistas hoy en día.

Siguen, seguimos, mirando hacia Europa y Estados Unidos. Algunos hablan de la “vieja Europa” y tratan de despreciarla, pero ahí sigue con su fuerza, su cultura, sus influencias. Países como Alemania, Francia e Inglaterra, entre otros, mantienen su vitalidad. Algunos hablan de la crisis norteamericana y sus problemas económicos, y critican a ese país, como Sarmiento y otros criticaron antes a Europa. Algunos se permiten imaginar un mundo en el cual China sea la gran potencia. Y mientras tanto, la Argentina refuerza, con ímpetu y de manera generosa y fraternal, sus intenciones de incrementar sus vínculos con los países asiáticos, africanos y latinoamericanos, abriendo embajadas y consulados, organizando misiones comerciales, firmando convenios de cooperación que nos acercan a esas regiones del mundo. Sin embargo, en el apoyo o la crítica, en el desprecio o la admiración, Europa y Estados Unidos siguen atrayendo las miradas, los análisis, el interés. Los viajes, intelectuales, sentimentales y sensoriales de Sarmiento, siguen teniendo validez. Cada uno de nosotros, a nuestra manera, unos más, otros menos, seguimos muy de cerca lo que ocurre en esas regiones del mundo. Por eso me pareció apropiado recordar la experiencia de Sarmiento, lejana y actual al mismo tiempo.

---

7. Mansilla, Lucio. *Entre nos*. Buenos Aires: Ediciones El elefante blanco, 2000, p. 10



# El instituto del amparo ambiental en el derecho argentino, luego de la Reforma de 1994

Romina Iglesia<sup>1</sup>

*Los derechos que protegen al ambiente cuentan según el texto del art. 43 con la vía del amparo para esa protección. El supuesto bien merece edificarse como amparo ecológico o amparo ambiental.*  
Bidart Campos, 1997: 89

## Introducción

La Constitución histórica de 1853/60 no previó expresamente la cuestión ambiental, solo incorporaba algunas disposiciones sobre explotación de los recursos naturales, preservación de los mismos o la calidad de vida como la protección de la salud pública. El anterior artículo 67 incs. 11, 12 y 16 (actual 75 incs. 12, 13 y 18) atribuían al Congreso la facultad de dictar los códigos sustantivos, entre ellos: el Código de Minería, el Comercial y el Penal; de reglar el comercio exterior y el interprovincial; y proveer a la prosperidad del país, mediante políticas directamente vinculadas con los recursos naturales, el ambiente y la actividad industrial. A partir de la Reforma de 1994, el Congreso de la Nación puede y debe dictar la normativa ambiental mínima para todo el país, aunque su aplicación –administrativa o jurisdiccional– corresponda a los gobiernos locales. La competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido a los presupuestos mínimos de protección. Según Gelli, el deslinde de competencias clásico del sistema federal a partir del principio de que lo no delegado queda reservado a las provincias, en materia ambiental, se ha modificado a favor del principio de complementación, de armonización de políticas conservacionistas, entre las autoridades federales y las locales pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal (Gelli, 2003: 364). Una vez dictada la ley nacional, la competencia de las jurisdicciones locales deviene residual. Las responsabilidades de las provincias son primarias y fundamentales para ampliar la protección y aplicar la normativa legal. Asimismo, con la Reforma de 1994, se otorgó rango constitucional al derecho de goce de un ambiente sano (art. 41), siendo el titular del derecho a vivir en un medio ambiente sano toda la comunidad (Bellorio

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.

Clabot, 1999: 353); en ese marco, también se incorporó en el art. 43 el instituto del amparo. La evolución de la institución del amparo ambiental, desde la doctrina y la jurisprudencia, refleja el dinamismo de la cuestión sub examine. Las especificidades del mismo, dentro de aquel género, son objeto de análisis en este trabajo, con particular referencia a la legitimación activa.

## El instituto del amparo en el derecho argentino

Admitido por la doctrina en el orden nacional, recién en el año 1957 fue aceptado por la CSJN en el caso “Siri” motivado por la clausura de un diario en la provincia de Buenos Aires por la policía de esa provincia, sin mediar orden emitida por autoridad competente ni justificación alguna. Aproximadamente un año después, lo admitió en la causa conocida como “Kot”, en donde extendió los alcances de su protección a las conductas de particulares que, merced a las características de su obrar, pudieran tener poder suficiente como para afectar los derechos individuales. Se señaló por primera vez que su procedencia debía estar supeditada a cuestiones que no requirieran de mayor debate o prueba. En 1966, se sancionó en el ámbito federal la Ley 16.986 y en 1994, con la Reforma constitucional, se lo incluyó definitivamente dentro del ámbito del derecho procesal constitucional. Para Lino Palacio, conforme al concepto emergente de la Ley 16.986, que resumió la doctrina elaborada por la CSJN a partir de los precedentes citados, el amparo es el proceso que tiene por objeto la pretensión tendiente a que se deje sin efecto un acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual e inminente, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual, tutelada por el habeas corpus (Palacio, 2011: 710).

En la actualidad, el amparo ambiental tiene rango constitucional. El art. 43 de la CN reformada amplió el concepto de amparo extendiendo la admisibilidad de la pretensión de que se trata a la protección de derechos y garantías reconocidas por un tratado o una ley; y por otro, otorgó rango normativo equivalente al amparo contra actos u omisiones provenientes de sujetos privados, a los que son aplicables las reglas que el Código Procesal Nacional prevé respecto del proceso sumarísimo (art. 321, inc.1); y lo más importante en relación al tema que nos ocupa, lo consagró para el derecho ambiental.

Como señala Daniel Lago, “No es casual que los precedentes jurisprudenciales que abrieron camino para el reconocimiento y la efectiva vigencia del derecho al ambiente hayan surgido de procesos tramitados por vía de amparo” (Lago, 2007: 109). Siguiendo al mismo autor, dado el carácter de irreparable del daño al ambiente, el amparo constituye una respuesta judicial rápida y efectiva (Lago, 2007: 109) y asimismo evita las complicaciones formales derivadas del procedimiento administrativo.

Para Mario Valls, para poder accionar la persona tiene que estar afectada por la lesión, alteración o amenaza, conforme al principio general del derecho de que nadie puede accionar en defensa del derecho ajeno mientras una norma jurídica no lo faculte para ello (Valls, 1997: 204)

Según Bustamante Alsina, “es el medio procesal para la defensa de los derechos subjetivos frente al ilícito ambiental” (Bustamante Alsina, 1995: 141).

De acuerdo con el art. 43 de la CN, constituye una acción expedita y rápida destinada a la defensa de derechos y garantías protegidos por la propia Constitución, un tratado o una ley. Conforme al mismo, el amparo ambiental se comprende dentro del género “acción de amparo” (art. 43, párr. 1), compartiendo sus rasgos; léase, “remedio judicial expeditivo” y remedio “excepcional” (procede siempre que no haya otro medio judicial más idóneo);<sup>2</sup> se incluye dentro de la especie “amparo colectivo” (art. 43, párr. 2). Procede contra todo acto u omisión – sea de autoridades públicas o de particulares- que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el derecho al ambiente tutelado por la CN, tratados o leyes aplicables.

## Acción popular y acción de amparo

Según Bustamante Alsina, si bien el art. 43 reconoce legitimación procesal a “toda persona” se está muy lejos de admitir una acción popular que por su alcance impreciso hubiera requerido una referencia expresa a ella y a la invocación de un presente interés público indeterminado. Aquel texto legal admite solamente legitimación activa para accionar en defensa del interés difuso, que la misma norma alude como “derechos que protegen el ambiente, generalizando su categorización dentro de los derechos de `incidencia colectiva”, a sujetos determinados como el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (Bustamante Alsina, 1995: 141).

## Legitimación activa del amparo ambiental

La cuestión de la legitimación activa aún genera controversias. El artículo 43, párr. 2 de la CN alude a los derechos de incidencia colectiva y dispone que están legitimados para interponer la acción: el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan

a esos fines, reguladas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

---

2. Ver el pronunciamiento de la CSJN en “Intendente de Ituzaingó y otro v. Entidad Binacional Yacyretá”, Fallos 327:5246 (2004).

A las personas mencionadas se agrega el Ministerio Público, que tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República (art. 120 de la CN).

Conforme al art. 43 de la CN la legitimación activa corresponde a:

- 1) El afectado.
- 2) Defensor del pueblo.
- 3) Asociaciones que propendan a la protección del ambiente.

Por su parte, la Ley 25.675, en su art. 30 reza: “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción”. Es decir, legitima para obrar activamente, en ejercicio de la acción de recompensación ambiental, a cinco sujetos claramente diferenciados:

- 1) El Afectado.
- 2) El Defensor del pueblo.
- 3) Asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental.
- 4) La persona directamente damnificada.
- 5) El estado nacional, provincial o municipal.

## La figura del afectado

Los autores, en general, conforme a la Ley 16.986, exigen la titularidad de un derecho subjetivo o un interés personal y directo.

Se observan distintas corrientes respecto de qué se entiende por afectado. Se identifican un criterio restringido, uno amplio y otro amplísimo, en relación al concepto de afectado (Toricelli, 2000).

## Posición restringida

Asimilan al “afectado” al titular de un derecho subjetivo y que, por tanto, persigue la satisfacción de un interés legítimo. (Cafferata, 2012: 362). O sea, el legitimado es el agraviado concreto en un derecho o interés propio, y se requiere la existencia de un daño diferenciado, que titulariza el accionante.

Barra, por su parte, sostiene que “afectado” es sólo quien tiene un interés personal y concreto, un verdadero derecho subjetivo y que sólo se diferencia por el motivo del

agravio (citado por Lago, 2007: 118). Por su parte, Cassagne, “afirma que sólo es afectado quien resulta lesionado en su ámbito vital, que viene –a su turno– configurado por una relación de proximidad física con la fuente del daño” (citado por Lago, 2007:119). El autor cita el ejemplo del caso de un ciudadano de Jujuy que eventualmente quisiera interponer una acción en Tierra del Fuego por contaminación en Comodoro Rivadavia.

La excepción la constituye el patrimonio histórico- cultural, en cuyo caso se relativiza por la especial naturaleza del bien protegido o en el caso de valores colectivos. Gozaíni, sostiene que el art. 43 distingue en la procedencia del amparo, las tres categorías de individuos que pueden reclamar ante el acto ilegítimo, la agresión discriminatoria, la protección del consumidor, la defensa del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, o los de incidencia colectiva en general: a) el afectado; b) el Defensor del Pueblo; c) las asociaciones registradas. Cada una representaría las defensas del derecho subjetivo, el interés difuso y los intereses legítimos respectivamente (citado por Toricelli, 2000: 50).

Lo mismo sostiene Palacio de Caeiro para quien “los legitimados activos reconocidos en la prescripción magna resultan ser: el afectado o agraviado por algún acto u omisión que lesione en forma directa y concreta sus derechos subjetivos” (Toricelli, 2000: 50).

## Posición amplia

En este supuesto, estará legitimado quien ostente un derecho subjetivo, interés legítimo o difuso. Dentro de esta corriente, para algunos autores dentro de la palabra “afectado” se comprenden los derechos subjetivos como los intereses legítimos y los intereses simples (Sagüés) o sostienen que la afectación a la que se refiere la CN es indirecta o refleja, con relación al derecho o garantía que se pretende proteger (Gozaíni); o como titular de derechos reflejos (Morello).

Sagüés sostiene que no debe interpretarse literalmente, ya que no existe acción popular, en materia de amparo en la Argentina... La ley 16.986 reserva el amparo para la persona afectada (art.5) y esta voz suscita una discusión, en torno a si se refiere, únicamente, a quien tenga un derecho subjetivo lesionado, o comprende igualmente a los portadores de un interés legítimo o simple. Nos hemos inclinado por la segunda variable (Toricelli, 2000: 50-51).

Bidart Campos también adhiere a esta posición, admite esta legitimación a quien fuere lesionado y perjudicado por el acto en cuestión, conforme al art. 43 de la CN. Niega la acción popular y sostiene en cambio que hay una porción subjetiva en ese perjuicio compartido con otros en los derechos de incidencia colectiva, la legitimación es individual bien aisladamente o bien se le concede en litisconsorcio activo con los demás o con una asociación (Toricelli, 2000: 51).

Morello y Ekmekdjian definen al “afectado” como aquella persona que se haya aquejada o molestada por una acción u omisión arbitraria, que lesionara o amenazara

los derechos o intereses mencionados en el segundo párrafo del art. 43 (Toricelli, 2000: 52).

Dromi también admite la legitimación del afectado en materia ambiental en la medida de que haya una relación de causalidad dada por el efecto reflejo de la objetividad en la subjetividad; es decir, que el interés colectivo debe traducirse en alguna afectación, aunque fuere indirecta o refleja, respecto del accionante, quien deberá estar vinculado por razón del consumo, vecindad, habitabilidad u otra equivalente (Toricelli, 2000: 52).

## Posición amplísima

Esta posición sostiene que incluso quien no tenga una afectación diferenciada, pero que desee actuar en pos de la pura legalidad, se encontrará legitimado para ejercer la acción de amparo del art. 43. Esta es la posición de Pablo Eduardo Jiménez. (Toricelli, 2000: 52).

Para Zannoni, afectados son todos los miembros de la comunidad ante ataques, menoscabos o lesión a los intereses colectivos. Asimismo, sostiene que la acción de amparo, según se desprendería del art. 43 de la CN constituiría una suerte de clasificación, a favor de todo aquel que demuestre la afectación de un interés que no deja de ser propio –aunque participado con un número más o menos indeterminado de miembros de la comunidad– aunque no fuese exclusivo (Toricelli, 2000: 53).

## Asociaciones

El art. 43 de la CN se refiere a las “asociaciones que propenden a esos fines”. Según Lago, los “fines” aludidos conciernen a la protección de las varias especies del género “derechos de incidencia colectiva en general” que la norma enuncia: “los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor”. Siguiendo al mismo autor, lo que marca en el caso del amparo ambiental es que el fin al que debe propender una asociación para resultar legitimada es la promoción y tutela de los derechos que protegen al ambiente; la asociación o el ente colectivo deben acreditar una concreta y específica vocación por la defensa del derecho al ambiente (Lago, 2007: 128).

La CN exige que estén registradas conforme a la ley. Sin embargo, dicha ley aún no se ha dictado. En ese marco, se señala que constituiría una ley especial que llevaría un control de las asociaciones habilitadas para interponer acción de amparo cuando no sean afectadas en forma directa (en ese caso estarían habilitadas por lo preceptuado en el párrafo primero del art. 43). Según Toricelli, la norma reconoce legitimación a quien no sufre una afectación directa; a cambio establece determinados requisitos para habilitar tal participación a fin de evitar una proliferación de acciones que puedan dar lugar a un caos jurídico (Toricelli, 2000: 71).

## Defensor del Pueblo

Este nuevo funcionario constitucional tiene reconocida legitimación procesal no sólo en el art. 43 sino también en el art. 86 de la CN que, establece que su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (Sagüés, 2000: 58).

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal reconocida directamente por la CN, siendo innecesario el dictado de una ley al respecto, aunque ella pueda ser conveniente a fin de ampliar o restringir dicha legitimación dentro de los límites dados por el diseño constitucional.

La ley 25.675 (art. 30) confiere legitimación al Defensor del Pueblo en los procesos por daño ambiental colectivo.

Se observa una creciente propensión de los litigantes a requerir la citación del Defensor del Pueblo en causas ambientales (Lago, 2007: 123).

La Cámara Nacional Civil (Sala K) en 1991, en “Cartañá, Antonio E.H. y otros c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” reconoció la legitimidad del Defensor del Pueblo, se sostuvo que en el campo de los intereses difusos que no es sólo la cosa pública la que aparece directamente dañada, sino que es el conjunto de los habitantes de una manera personal y directa la víctima respecto de la cual el derecho objetivo tiene necesariamente que acordar un esquema de protección dando legitimación para obrar al grupo o individuo que alegue su representación, sin necesidad de norma específica al respecto (Toricelli, 2000: 42).

En general la CSJN no se pronunció sobre la legitimidad en procesos ambientales. En “Asociación de Superficiarios de la Patagonia v. YPF SA y otros s/daño ambiental” (2004), la CSJN rechazó el pedido de la actora de que se citara al Defensor del Pueblo dado que la mayoría entendió que, conforme al art. 90 inc. 1 del Código Procesal Civil y Comercial (CPCCN), no se acreditó el motivo por el cual sería procedente dicha citación. La minoría con base en el art. 86 de la CN y el art. 30 de la ley 25.675 le confirió legitimación. En cambio en “Vargas, Ricardo Marcelo c. Provincia de San Juan y otros s/daño ambiental<sup>3</sup> (24/04/2012), la CSJN admitió la figura del Defensor del Pueblo.

## Ministerio Público

Su actuación en el ámbito de la defensa de los derechos de usuarios y consumidores no se cuestiona, conforme a la Ley 24.240 (art. 52) de Defensa del

---

3. Un vecino de la provincia de San Juan invoca la condición de “afectado” y promueve demanda por daño ambiental colectivo contra dos concesionarias de la explotación del proyecto minero argentino-chileno “Pascua-Lama” contra Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA), Exploraciones Mineras Argentinas (EMA) S.A., y contra la Provincia, en su calidad de autoridad concedente, a los fines de que se obligue a las demandadas la contratación de un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que pudieren producir la actividad minera.

Consumidor, anterior a la reforma de 1994 de la CN. La reforma incorporó el instituto en el art. 120.

En materia de amparo ambiental, en cambio, no se define el debate no obstante de ser también un derecho de incidencia colectiva. Interpretando dicho artículo se admite que actúe como parte y que asuma la titularidad singular de la pretensión cuando el proceso sea abandonado por las asociaciones. Los autores interpretan de modo análogo dichas facultades en los procesos ambientales (Lago, 2007: 129).

La ley 25.675 en el art. 30 confiere legitimación activa para demandar la recomposición del ambiente entre otros sujetos al “Estado Nacional, provincial y municipal”.

Cada provincia regula esta cuestión. En Mendoza, por ejemplo, la ley 5961 concreta la legitimación activa en el fiscal de Estado, pero excluye a los particulares. Y el art. 20 de la Constitución de La Pampa otorga legitimación al Ministerio Público o cualquier persona física o jurídica para solicitar las medidas legales tendientes a garantizar los derechos consagrados.

Por su parte, el art. 25 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (24.946) regula sus competencias y dispone entre ellas- relacionadas con estas cuestión- : promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad; y Representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera.

En “Don Benjamín S c. ENRE, C. Fed. Bahía Blanca”, 1999,<sup>4</sup> la mayoría sostuvo que el Ministerio Público tenía aptitud para ser parte en una acción de amparo ya instaurada, pero no para iniciar la acción.

## Legislación sobre amparo ambiental

Se rige por la legislación local y por las normas procesales sobre intereses difusos en general. Cabe señalar, entre otras: Ley 10000 de Santa Fe, Ley 6006 de San Juan, Ley 55 de Tierra del Fuego, Ley 11723 de la Provincia de Buenos Aires, Ley 5961 de Mendoza y Ley 7070 de Salta, Constitución de Chubut, Constitución de la Pampa, Estatuto Organizativo de la Ciudad de Bs As de 1996. La Ley 16.986 en el orden nacional (y en la medida que no sea incompatible con el art. 43 de la CN), que regula el amparo contra los actos u omisiones de autoridad nacional; y el art. 321 inc. 2 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN)<sup>5</sup> que fija el trámite del proceso sumarísimo del art. 498

4. Acción iniciada por la sociedad propietaria de un inmueble ubicado en la zona de Sierra de la Ventana contra el Ente Nacional Regulador Eléctrico (ENRE) con el objeto de que modificara un tramo del recorrido que había autorizado para un electroducto.

5. Artículo 321, proceso sumarísimo. “Será aplicable el procedimiento establecido en el artículo 498: ... 2) cuando se reclamase contra un acto u omisión de un particular que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace

para demandar respecto de actos u omisiones de particulares. Y por último, las normas procesales de la Ley general del Ambiente, la Ley 25.675 (arts. 27 a 33).

## Jurisprudencia

### Con anterioridad a la reforma de 1994:

La CSJN ha sido constante, salvo en situaciones excepcionales, en negar legitimación activa a quien no revestía un interés directo y excluyente, vale decir, a quien no ostentaba un derecho subjetivo en el sentido tradicional del término (Bidart Campos y Sagüés, 1999: 37).

### CASO QUESADA, RICARDO C/MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES<sup>6</sup>

La Cámara Nacional Civil (Sala D), el 22 de agosto de 1980, con base en la doctrina de “cuestión política no judicial” –entendió que la decisión de la Municipalidad era una decisión de gobierno– y resolvió revocar la decisión de primera instancia que había dado lugar al amparo y había legitimado al actor arguyendo que el interés del actor radicaba en la defensa del patrimonio histórico-cultural. Asimismo también criticó el fundamento del reconocimiento de legitimación del actor (Lago 2007: 110). Para el tribunal de alzada, se quería proteger la vegetación que rodeaba el monumento y no el patrimonio histórico-cultural.

La Cámara Nacional Civil, entendió que la lesión invocada era respecto al derecho del recurrente de “vivir en una ciudad habitable, oxigenada.” Consideró entonces que el mismo no acreditó en autos que la ciudad haya dejado de ser “habitable” u “oxigenada”, por lo que no reconoció frustración de derecho alguno de rango constitucional, y descartó la ilegalidad manifiesta.

Cuando los actos administrativos de la Administración Pública puedan exceder el marco de una razonable protección o tutela, llegando a afectar o constituir una amenaza a la intangibilidad o conservación de esta especie de bienes, cualquier ciudadano está facultado para ejercer las acciones implicadas en la soberanía del pueblo, titular del dominio público. Tal facultad encuadraría en lo dispuesto por el art. 33 de la Constitución nacional. (fallo citado en Bellorio Clabot, 1999: 360).

---

con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho o garantía explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, siempre que fuere necesaria la reparación urgente del perjuicio o la cesación inmediata de los efectos del acto, y la cuestión, por su naturaleza, no deba sustanciarse por alguno de los procesos establecidos por este código u otras leyes”.

6. El actor, Quesada, era un vecino de la Ciudad de Buenos Aires que inició amparo contra la Municipalidad a fin de detener la tala de árboles en la Plaza Grand Bourg, que rodeaba a la réplica de la casa del General San Martín.

## CASO KATTAN, ALBERTO Y OTRO C. PODER EJECUTIVO NACIONAL<sup>7</sup>

El juez Garzón Funes (Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2) ordenó una medida de no innovar que suspendió los efectos de las autorizaciones a cazar y pescar que se habían dado a empresas japonesas; en la sentencia definitiva hizo lugar al amparo y declaró finalmente nulas las autorizaciones. El proceso quedó reducido a determinar si la protección al medio que pretendían realizar los coactores fue o no correctamente tenida en cuenta por el Poder Ejecutivo al dictar las disposiciones que autorizaban la captura de los delfines.

Se dijo que “... el derecho de todo habitante a que no se modifique su hábitat constituye un derecho subjetivo [...] De todas formas –en el sub lite– la parte demandada no impugnó la legitimación de los accionantes y, por el contrario, la aceptó expresamente ...” (fallo citado en Toricelli, 2000: 42).

En el caso sub examine no estuvo cuestionado el tema de la legitimación de los coactores. La demandada aceptó la legitimación alegando que el interés jurídico no era solo exclusividad de la parte actora, sino también de la demandada “mucho más interesada que los actores en proteger el ecosistema”. El juez sostuvo que un grupo de personas en casos particulares puede concurrir a los estrados judiciales en representación de la comunidad.

Según Mario Valls (Valls, 1997: 185) este fallo originó una controversia entre el administrativista Marienhoff que sólo reconoció a los accionantes un interés simple desprovisto de acción y el ambientalista Guillermo J. Cano, quien apoyó la doctrina del fallo con el argumento de que los legitimados defendían el derecho a la vida y a la salud humana amenazada por la ruptura de la cadena ecológica; cumplían el deber de proteger la fauna silvestre que impone el art. 1 de la ley 22.421, y la autoridad no había efectuado el estudio de impacto ambiental que la doctrina y la práctica jurídica recomienda en estos casos antes de otorgar el permiso.

## CASO MORALES, VICTOR H Y OTRO C. PROVINCIA DE MENDOZA

El juez de primera instancia (1986) entendió y acogió el planteo de nulidad e inconstitucionalidad intentado por vía de amparo por Víctor Morales y José J. Rinaldini habitantes de la provincia de Mendoza, respecto de un decreto local (986/85) que, sin previo estudio de impacto ambiental, había levantado la veda de pesca y caza deportivas que protegía a la reserva faunística de la laguna Llanquanello. (Lago, 2007: 112) Se sostuvo que “el derecho a la preservación del medio ambiente es una

---

7. Kattan y otro, interpusieron acción de amparo con el objeto de evitar que el Estado nacional autorizara a un grupo de científicos japoneses a capturar catorce toninas para exhibirlas en un acuario japonés y estudiar sus costumbres. La Subsecretaría de Pesca de la Nación había dictado las resoluciones S.S. P. 1942 del 13 de diciembre de 1982 y 50 S.S. P. del 3 de febrero de 1983 por las cuales autorizó a “Sunshine International Aquarium” y “Matsushima Aquarium” a capturar y exportar 8 y 6 ejemplares de *Cephalorhynchus commersonii* (toninas overas), respectivamente, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1983.

de las garantías implícitas de la Constitución Nacional, y la legitimación para hacerla efectiva corresponde a cada uno de los miembros de la Comunidad” (fallo citado en Bellorio Clabot, 1999: 361).

## Después de la Reforma de 1994:

### CASO SCHOROEDER JUAN C./ SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN S/AMPARO

La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (1994) reconoce al actor legitimación —en su condición de afectado— para accionar en caso de amparo ambiental acreditada su calidad de vecino de la localidad de Martín Coronado, Partido de Tres de Febrero, de un concurso público convocado para la selección de proyectos de inversión, instalación y operación de plantas de tratamiento de residuos peligrosos tipificados en la Ley 24.051, quien promovió amparo a fin de decretar la nulidad, en base al nuevo art. 41 de la CN.

Según Bellorio Clabot, este caso reviste especial interés en cuanto constituye una de las primeras interpretaciones judiciales de los arts. 41 y 43 de la CN (Bellorio Clabot, 1999: 367).

Al rechazar el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia, la Sala III sostuvo que la calidad de vecino del actor no había sido negada en la contestación de la demanda, razón por la que se la consideraba consentida y que la reforma de 1994 tornó improcedentes los argumentos del Estado nacional frente a la obligación impuesta a todos los habitantes en el art. 41 de la CN de preservar un ambiente sano y el reconocimiento de la acción de amparo como medio apto. Agregó que la condición de afectado se hallaba cumplida con el interés personal que ostentaba el actor. En ese marco, afirmó que la condición de afectado se encontraba “debidamente cumplida con el interés personal y directo que, en el caso, ostenta el actor” (Lago, 1999: 122).

### CASO MUNICIPALIDAD DE TANDIL C. TRANSPORTE AUTOMOTORES LA ESTRELLA SA Y OTRO S/ DAÑOS Y PERJUICIOS

La Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Azul (Sala II), en octubre de 1996, admite la legitimación de la Municipalidad de Tandil contra la empresa “TA La Estrella SA” por daño ambiental.<sup>8</sup> En el entendimiento que el derecho al ambiente incluye “el resguardo del patrimonio cultural” (Lago, 1998), y en cuanto para el Tribunal la escultura dañada constituía un bien del dominio público

8. Un ómnibus de una empresa de transporte público, TA La Estrella SA, embistió una fuente y al grupo escultórico “Las Nereidas” ubicado en una de las principales calles de la ciudad.

municipal correspondiente a los particulares su uso y goce, admitió el reclamo también fundado en daño a los intereses difusos o derechos públicos subjetivos de toda la comunidad tandilense. Admitiendo así que la cuestión litigiosa estaba claramente enclavada en el ámbito de los “derechos de incidencia colectiva”, subrayando la vinculación entre el concepto de ambiente y el de patrimonio cultural. Analizo así las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y de la Constitución Nacional destinadas a la protección de los mencionados derechos. El tribunal resaltó que la escultura era un “bien colectivo” y que, como tal, había sufrido un daño también caracterizable como “colectivo”.

Con base en la calidad de “monumento histórico” se admitió la legitimación de la municipalidad en la causa. Concluye la Cámara que cabe admitir la legitimación de la Municipalidad de Tandil, a través de su Departamento Ejecutivo, para actuar en el caso, “en representación globalizante de todos y cada uno de los sujetos cuyo derecho difuso se ha vulnerado” (Lago, 1998).

## Conclusión

El instituto del amparo ambiental representa la superación de los conceptos y caracteres vinculados al proceso singular clásico, y en cuanto evolución e impulso de dicho instituto desde la doctrina como desde la jurisprudencia, a partir de los casos “Siri” y “Kot”. El derecho ambiental pertenece a la familia de los derechos de incidencia colectiva. La tutela del ambiente continúa siendo un interés difuso. Se ha dicho que el concepto de interés difuso –entendiendo a aquel que represente a toda la comunidad– ha sido considerado la puerta jurídica que permitió el acceso a los tribunales de las cuestiones ambientales. El derecho al ambiente sano fue consagrado en el art. 41 de la CN, en 1994, y se incorporó también el amparo por tema ambiental en el art. 43. En relación a la cuestión de la legitimación, las personas habilitadas para el ejercicio del amparo en el marco del art. 43 son las personas individuales (sean físicas o jurídicas), en cuanto se hallen afectadas en forma directa, no habiéndose incorporado con la reforma constitucional, la acción popular.

Esta afectación directa no implica que lo deba ser en forma exclusiva; quiénes se vean afectados en derechos relativos al medio ambiente, podrán accionar aunque no sean afectados diferenciados. Pero siempre deberán ser afectados, estando la acción en cabeza de un mayor número de titulares, según la incidencia del derecho conculcado. Desde la doctrina, se desarrollaron distintas posiciones respecto del concepto de “afectado”, desde un concepto más restringido a uno amplísimo. Estarán también legitimados el Defensor del Pueblo, el Ministerio Público y las asociaciones que propendan a la defensa del medio ambiente. Asimismo, esta cuestión de la legitimación está reglada en el art. 30 de la Ley General del Medio Ambiente, la Ley 25.675, que además legitima al Estado nacional, provincial o municipal.

Respecto a la cuestión procedimental, el art. 43 nada dice. Se sostiene que se deberán aplicar las normas procesales locales y remedios procesales específicos para tutelar los intereses difusos en general (leyes provinciales, ley 25.675, ley 16.986, art. 321 inc.2 CPCC, en la medida que no sean incompatibles con el art. 43 de la CN). Entre otras, cabe señalar a las Constituciones de Salta y San Juan que referencia a la legitimación procesal para los intereses difusos y habilita el ejercicio de la acción de amparo colectivo en defensa de la tutela del ambiente y la calidad de vida. Lo mismo señala más o menos la Constitución de Córdoba.

Asimismo se ha pasado revista a la evolución jurisprudencial sobre el tema antes de la reforma constitucional de 1994 y después de la misma. En general, dicha evolución es favorable a reconocer la legitimación de los intereses difusos en especial para la protección de los recursos naturales.

A través de la temática ambiental se coteja un impulso y evolución del instituto del amparo en sí.

## Bibliografía

- Bellorio Clabot, Dino. 1999. *Tratado de Derecho ambiental*. T.1. 2a ed. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Bidart Campos, Germán J. 1997. *Manual de la Constitución reformada*. T. II. Buenos Aires: Editorial Ediar.
- Bidart Campos, Germán J.; Sagüés, Néstor; Toricelli, Maximiliano. 2000. *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades (art. 43 de la Constitución Nacional)*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Bustamante Alsina, Jorge. 1995. *Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cafferata, Néstor. 2012. “Proceso Colectivo Ambiental (a la luz de la Ley 25.675 General del Ambiente)”. En: *Revista de Derecho Procesal, número extraordinario*, págs. 329-395.
- Cano, Guillermo J. *Introducción al derecho ambiental argentino*. LL, 1974-154.
- Caso “Machado” [consulta: 27 de julio de 2013]. Disponible en: <http://ar.vlex.com/vid/machado-ricardo-municipalidad-moreno-363027226>
- Caso “Quesada” [consulta: 27 de julio de 2013] Disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/data/sda.pdf>
- Caso “Municipalidad de Tandil c. TA La Estrella y otro” [consulta: 28 de julio de 2013]. Disponible en: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/07/1996-10-22-municipalidad-de-tandil.pdf>
- Cassagne, Juan C. (director). 2007. *El amparo ambiental. Amparo, Medidas Cautelares y otros Procesos Urgentes en la Justicia Administrativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

- Franza, Jorge Atilio. 2005. *Tratado de Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- Gelli, María Angélica. 2003. *Constitución de la Nación argentina. Comentada y concordada*. 2a ed. Buenos Aires: La Ley.
- Lago, Daniel H. “El amparo ambiental”. En: Cassagne, Juan C. *El amparo ambiental. Amparo, Medidas Cautelares y otros Procesos Urgentes en la Justicia Administrativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, págs.109-134.
- Lago, Daniel H. “Daño al ambiente y daño moral colectivo”. [en línea] [consulta: 28 de julio de 2013]. Disponible en: <http://www.argentinajudicial.com.ar/>
- Marienhoff, Miguel S. 1993. *Tratado de Derecho Administrativo*. T II. 4a. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Morello, Augusto M. 2003. *Avances procesales*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Peña Chacón, Mario. “Daño, Responsabilidad y reparación ambiental”. [en línea] [consulta: 26 de julio de 2013]. Disponible en: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf)
- Prat, Hernán V. Amparo colectivo: límites propios de su naturaleza procesal.[en línea] [consulta: 25 de julio de 2013]. Disponible en: <http://www.laleyonline.com.ar>
- Palacio, Lino Enrique. 2011. *Manual de Derecho Procesal Civil*. 20a ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pigretti, Eduardo A. 2004. *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Gráfica Sur
- Safi, Leandro K. Amparo ambiental. [en línea]. [consulta: 25 de julio de 2013]. Disponible en: <http://www.laleyonline.com.ar>
- Toricelli, M. “La legitimación activa en el art. 43 de la Constitución Nacional”. En: *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades (art. 43 de la Constitución Nacional)*. Buenos Aires: Editorial Depalma, págs. 33-79.
- Valls, Mario F. *Derecho Ambiental*. 1997. Buenos Aires: V edición.
- Vargas, Ricardo Marcelo c. Provincia de San Juan y otros s/daño ambiental. La Ley [en línea] [ consulta: 23 de julio de 2013] Disponible en: AR/JUR/10763/2012 <http://www.csjn.gov.ar/data/sda.pdf> [en línea] [consulta: 26 de julio de 2013].

# Los desafíos de la Argentina en un mundo de múltiples acuerdos regionales

Miguel Alfredo Velloso<sup>1</sup>

## Introducción

**H**oy se observa en el mundo un proceso de rebalanceo geoeconómico en el que las Economías Emergentes –lideradas por China– buscan reordenar el Comercio Mundial, hasta hoy dominado por el “Orden Liberal” impulsado por EE.UU. y las principales economías industrializadas, de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Este rebalanceo ha generado un ejercicio de asociatividad en el que cada actor internacional, de acuerdo con su peso específico o relativo en el ámbito regional de acción, busca liderar o concordar a fin de lograr su posicionamiento junto a otros socios con los cuales comparte su visión.

Y en este contexto cabe preguntarse si las decisiones estratégicas que están siendo encaradas por nuestra región para insertar nuestras economías en el nuevo epicentro de la demanda asiática son las más adecuadas, o si cabe considerar nuevas alternativas para nuestro país y su ámbito regional.

## Escenarios posibles para la Argentina

En la actualidad, existen básicamente dos escenarios en debate respecto a la mejor manera de integrar los países de nuestra región entre sí, como con otras regiones del mundo; y de su resultado dependerá tanto el nivel de acción individual de nuestro país dentro de un mundo en acelerado proceso de integración interregional, como las posibilidades de beneficiarnos de la creciente demanda de alimentos que podríamos ofrecer.

Si convenimos en que el “aislamiento” no es una opción que amerite un análisis profundo por sus graves consecuencias, y lo que hoy se discute universalmente son los “niveles de integración” como instrumentos del desarrollo de los países emergentes, consideremos los alcances de esta alternativa y sus implicancias.

Sin dudas, la proliferación de Acuerdos de Complementación Comercial que se han suscripto a lo largo y a lo ancho del mundo, puede ser atribuida a varios factores, entre otros a:

---

1. El autor es abogado y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (R.E. 2013). Diplomático de carrera, egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Consultor del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (C.A.R.I.), donde dirige el Grupo de Trabajo China. Entre 2000 y 2008 se desempeñó como Cónsul General y Director del Centro de Promoción Comercial argentino en Shanghai (R. P. China).

- un lento y complejo proceso de negociaciones en el marco de la OMC donde el Norte y el Sur mantenían apuestas que solo contemplaban sus intereses. En los últimos años, este escenario se vio agravado por la crisis de las potencias industrializadas y el avance de las emergentes, que han buscado caminos alternativos para vincularse;
- la relativa debilidad de los procesos de integración regionales, donde los factores políticos que condicionaron su desarrollo fueron superados por los económicos, particularmente en el marco Sur-Sur;
- y la búsqueda bilateral y regional de ampliar y diversificar mercados, atraer IED y actuar de plataforma para la generación de bienes regionales que sirvan de sustento a un posicionamiento sólido frente a los megabloques en desarrollo.

Lo cierto es que la tendencia a generar acuerdos, sean estos intra-pan o inter-regionales es hoy un fenómeno generalizado y activo en casi todas las regiones del mundo, y ciertamente persigue facilitar la expansión del comercio estandarizando las normas y reglas que lo rigen. Hoy existen formalmente notificados a la OMC 379 Acuerdos Comerciales, constituidos por Uniones Aduaneras (26); Acuerdos de Integración Económica (118) y Acuerdos de Libre Comercio (235). Y resulta llamativo que la mitad de los mismos fue negociada en el marco del APEC.

A ello, podríamos incluirles los que se encuentran en proceso de negociación en un marco inter-regional, como ser el Trans-Pacific Partnership (TPP); el Trans-Atlantic Partnership, entre la UE y EE.UU.; los que involucran a la UE con el Mercosur, India, Japón (van por la III Ronda) y la ASEAN; la Zona de Libre Comercio entre los miembros de la APEC; y quizás uno de los que tendrá mayor impacto en el comercio asiático: el Regional Comprehensive Economic Partnership East Asia (RCEP), que comprende a los 10 miembros de la ASEAN y sus FTA Partners: Australia, China, India, Japón, Corea y Nueva Zelanda, que tiene previsto concluir en 2015, y comprende a casi la mitad de la población mundial, un PBI combinado de \$17 trillones y el 40% del comercio mundial.

Claramente, los países mas dinámicos en la formulación de este tipo de acuerdos de libre comercio son los asiáticos, que hoy lideran el mayor proceso de acumulación productiva del mundo. Y no caben dudas de que, una vez concluidos, estos acuerdos serán susceptibles de cambiar o modificar fuertemente las reglas de juego del comercio internacional.

Por todo ello, estamos obligados a mantener una activa mirada en la forma como se desenvuelve este proceso.

## La importancia de Asia para nuestra región

¿Qué es lo que nos indican las cifras del comercio mundial?

- Más del 70% del comercio mundial Sur-Sur se atribuye al comercio intra-asiático.

- Asia Pacífico, Europa del Este y Latinoamérica lideraron el crecimiento de riqueza en 2012.
- A tenor del Informe del BDA (2008), la producción actual de Asia es equivalente a la de Europa o a la de EE.UU.; y será 50% superior en 2020, especialmente si estos últimos siguen creciendo a tasas entre 1 y 2,5% anual.
- El Comercio Sur-Sur ofrece posibilidades de diversificación económica, como se ve por su resistencia a la Crisis Financiera Global (GFC).
- El mayor potencial para ampliar las posibilidades de exportación de los países en desarrollo se encuentra en los mercados de otros países en desarrollo.
- El Comercio entre Asia y América Latina viene creciendo de manera sostenida a razón de un 20,6% anual desde el año 2000, habiendo llegado en 2012 a 442.000 M de dólares ;y en los últimos tres, esta ratio se elevó al 40% interanual. Un proyección de estos indicadores a larga escala nos estaría indicando que los vínculos comerciales de Asia con nuestra región, superarán en pocos años a los que mantiene con la UE.

Una vez concluidas las negociaciones en curso, sean estas inter-regionales o intra-bloques, se prevé que se operará un importante descenso de las barreras arancelarias, y un sustancial incremento de las para-arancelarias. Se habrán de generar nuevas cadenas de valor regionales, que competirán con nuestra producción tanto industrial como agro-industrial. Pero en especial nos encontraremos con normas y prácticas que estarán hechas a imagen y semejanza de los nuevos actores emergentes –nuevos hacedores de reglas– ante las cuales, resultará necesario formular respuestas adecuadas.

Todo esto lleva a preguntarnos acerca de cuál es el alcance y las implicancias para América latina de la regionalización asiática. Y en especial, cual debería ser la estrategia regional y nacional para encarar este desafío, tomando en cuenta que, la forma como Asia encare su vinculación con el resto del mundo –sea de manera abierta o cerrada–, podrá alterar profundamente las condiciones de inserción de nuestra región en el sistema global.

La CEPAL ha advertido insistentemente sobre las dificultades que encontrarán las economías latinoamericanas en su comercio con Asia, si no logran diseñar una estratégica conjunta en tiempo oportuno y consolidar acuerdos básicos, que tomen en cuenta las diferencias estructurales que asumen los intercambios interasiáticos y los interregionales. El primero, representa en la actualidad el 40 % del comercio de esta región, y, en el mismo, China actúa como una plataforma de exportaciones para sus países vecinos hacia EE.UU. y la UE.

Por otra parte, el comercio entre las economías de Asia Pacífico tienen un marcado carácter intraindustrial, ya que se materializa mediante el intercambio de productos de industrias de la misma naturaleza. Mientras que con América Latina, el Comercio tiene un carácter esencialmente interindustrial, donde las exportaciones –particularmente de China– están compuestas principalmente de bienes

manufacturados, en contraste con las de América Latina y el Caribe que son, predominantemente materias primas. Como consecuencia de ello, se ve dificultado el potencial de las alianzas empresariales sino-latinoamericanas como oportunidad para la inserción más eficaz de los países de la región en las cadenas productivas de Asia y el Pacífico.

La intrincada red de Acuerdos de Libre Comercio en la región asiática –que ha sido denominada “Spagueti Bowl” por su complejidad– otorga preferencia a los productos de ese origen y constituye la principal barrera para lograr la diversificación del comercio latinoamericano con esa región.

Como consecuencia de ello, casi la mitad de las corrientes comerciales en Asia-Pacífico están cubiertas por algún tipo de preferencia comercial y cuando concluyan las negociaciones en curso, este porcentaje será aún mayor. A medida que se profundiza el proceso para la reducción de las barreras comerciales entre los países asiáticos, podría producirse una mayor desviación de comercio en perjuicio de América Latina y el Caribe.

Tampoco debe olvidarse que China, la India, el Japón y la República de Corea, entre otras economías asiáticas, mantienen altos aranceles aplicados en sectores de interés exportador para la región, como la agricultura, los textiles y prendas de vestir y algunos sectores de maquinaria y a varios productos manufacturados basados en recursos naturales cuya exportación interesa enormemente a nuestra región por ser sectores donde América Latina y el Caribe poseen notorias ventajas comparativas. En consecuencia, la reducción o eliminación preferencial de estos aranceles en el ámbito de los acuerdos ya existentes entre la ASEAN favorece a los países de la ASEAN frente a los de la región.

En este sentido, cobra especial importancia la entrada en vigor, el 1 de enero de 2010, de la ZLC entre China y la ASEAN, un espacio que agrupa a 1.900 millones de personas y que cubre un comercio entre sus miembros de 4,5 billones de dólares. Al eliminar los aranceles del grueso del comercio entre China y las diez economías de la ASEAN, este acuerdo puede afectar la competitividad de varias de las exportaciones latinoamericanas a China, al hacerlas competir con productos de las economías de dicha agrupación regional que se benefician de desgravaciones arancelarias.

No debe olvidarse que en lo que respecta a los productos agrícolas o las manufacturas basadas en ellos que nuestra región exporta a Asia y el Pacífico, además de competir con las economías asiáticas, deberán competir –según el producto– con potencias agrícolas como los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, países asociados con Asia a través de acuerdos preferenciales. De modo que el desafío competitivo es considerable y es cada vez más urgente la necesidad de ganar presencia en las cadenas de valor asiáticas asociadas a los recursos naturales donde la región posee ventajas.

De nuestra región, los únicos países que han incursionado con Acuerdos Comerciales son que buscan obtener preferencias para los productos agroindustriales con las principales potencias asiáticas han sido hasta el presente Perú, Chile y Costa Rica.

Otra cuestión que debe ser encarada prioritariamente de manera coordinada regionalmente es la vinculada con la logística e infraestructura regional que incidirán sustancialmente, en razón del impacto de los elevados costos del transporte que son en la actualidad otra barrera comercial entre ambas regiones. Los países de América Latina y el Caribe no cuentan con una buena logística comercial, lo que disminuye su competitividad internacional.

El redireccionamiento de comercio latinoamericano hacia el Este va a obligar a nuestra región y país a poner especial énfasis en aspectos ligados a la reestructuración de los Corredores físicos que nos vinculan con el Pacífico. Y este factor puede ser una oportunidad para potenciar el dinamismo de las economías de nuestras provincias cordilleranas, y una invitación para promover un “Go West” nacional.

Otro factor de peso que nos diferencia de las economías más dinámicas asiáticas es el retraso tecnológico, que deberá ser encarado de manera conjunta. Los países de América Latina y el Caribe están más rezagados que Asia-Pacífico en cuanto a medidas de control de la calidad, como las normas ISO. Todas las estadísticas concuerdan en señalar que esto es consecuencia directa del gasto en investigación y desarrollo –como porcentaje del PIB– y el número de investigadores per cápita, que es inferior en nuestra región al de los países en desarrollo de Asia.

Finalmente, el desconocimiento del medio y las oportunidades que ofrece Asia, particularmente por parte de las dirigencias regionales, es otro factor de peso en las actuales circunstancias.

Pero lo que llama la atención es la falta de voluntad política por encarar este desafío por parte de nuestros socios del MERCOSUR, consecuencia quizás de una visión sesgada de la realidad mundial, que descarta incluso la evaluación de alternativas superadoras a nuestro aislamiento internacional.

## La Argentina y el Mercosur

Más allá de la invitación para encarar un nuevo ciclo estratégico que ha lanzado la RP China, con la difusión de su *Libro Blanco para las Relaciones con América Latina y Caribe* –en 2008–, que no mereció ninguna respuesta individual ni colectiva por parte de nuestra región, es dable constatar que solo han existido acciones puntuales por parte de algunos países del Pacífico, en forma individual o subregional (Arco del Pacífico, Alianza del Pacífico, los TLC suscriptos, etc.) para avanzar en esta dirección. Debe recordarse que la estrategia de los *Libros Blancos* fue anteriormente instrumentada por Hu Jintao como herramienta para definir y pautar los pasos que guiarían los vínculos de dicha potencia con la UE en 2000, y con África en 2004.

La falta de una respuesta regional llevó a que la dirigencia china apelara a niveles de explicitud impensados con la propuesta efectuada por el Primer Ministro chino Wen Jiabao en junio de 2013 para suscribir un TLC con el MERCOSUR. Pero este nuevo impulso tampoco parece haber modificado la indiferencia regional,

en una clara “acción por omisión” (la falta de respuesta, es –en sí misma– una respuesta negativa).

## Una América latina fragmentada

Hoy nuestra región, se encuentra en una encrucijada que debe encarar decididamente. Un error de apreciación en el análisis de esta coyuntura puede tener consecuencias graves para los países que no hayan sabido leer las tendencias globales. Si se consolidan las posiciones deslizadas en las intervenciones oficiales de nuestra dirigencia en el marco del Mercosur y de ALBA, la región estaría frente a una fragmentación virtual entre una fuerte mirada hacia el Pacífico, por un lado, y la indefinición total, por el otro.

En términos de integración, América Latina está hoy dividida por diferentes visiones políticas, económicas y sociales en las que se enmarcan los proyectos de desarrollo. Ello nos permite sugerir que este proceso pudiera estar transcurriendo, al menos, en dos distintos escenarios bien marcados.

- Uno con un fuerte carácter endógeno por la vía de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ALBA, MERCOSUR, con un fuerte carácter intervencionista de parte del Estado para contrarrestar lo que considera desequilibrios sociales producto del libremercado; con un marcado acento en los contenidos sociales y creciente presencia de la ideología en sus declaraciones; pero en particular, con un claro rechazo a participar de los procesos integradores mundiales en curso; y generalmente respaldados por una lectura acotada de la realidad internacional que califica a occidente y su libremercado como parte de un pasado enterrado.
- Y otro de carácter exógeno, por la vía de las alianzas de países del Arco del Pacífico americano con las economías del Pacífico asiático, hacia lo cual va enfilada la “Alianza del Pacífico”, y otras iniciativas, todas con vocación de integrarse al proceso de globalización comercial en curso. Estas iniciativas que empezaron siendo aisladas, han ido adquiriendo peso al involucrarse en su desarrollo potencias regionales como México, Canadá o EE.UU.

## Diferencias de visión en América latina: las reacciones individuales y subregionales

Todo indica que nuestra región –o subregión– carece de unidad de criterio con respecto a temas básicos ligados a la forma que debería tener su integración y vinculación futura con el mundo exterior, particularmente con Asia. Las excepciones las han marcado los países que, con una visión más pragmática han encarado conjuntamente iniciativas a fin de no perder las oportunidades que le ofrece la expansión comercial asiática. Estos han visto en los **Tratados de Libre Comercio** una herramienta “bilateral” eficaz para vincularse con este mundo, al tomar conciencia de las

ventajas e inconvenientes que los mismos traen aparejados a sus economías. Y como ya anticipáramos, los más activos en esta materia han sido sin dudas **Chile** y el **Perú**, precisamente los dos países de la región para los cuales Asia y el Pacífico representan una mayor fracción de sus exportaciones totales. Más recientemente se han sumado **Costa Rica**, que –luego de haber renunciado a su tradicional apoyo a las reivindicaciones de Taiwán– ha suscrito acuerdos de libre comercio con China y Singapur, y **Colombia**, que está negociando un acuerdo de ese tipo con la República de Corea.

Pero debe destacarse que estos mismos países, han sido también activos promotores de **propuestas subregionales**, basadas no solo en su cosmovisión librecambista, sino también como reacción a la inoperancia y proteccionismo del Mercosur frente a las iniciativas asiáticas. Sin dudas, las propuestas conocidas como Arco del Pacífico, y Alianza del Pacífico fueron impulsadas por estos países productores de materias primas, que tienen poco que proteger en términos industriales, y mucho que obtener expandiendo sus mercados primarios hacia Asia.

## Iniciativas subregionales de vinculación e integración con países del Pacífico, “desde América”

### Arco del Pacífico

Un antecedente de la Alianza del Pacífico fue la denominada Arco del Pacífico, iniciativa impulsada por Colombia y Perú entre los años 2006 y 2007, luego del alejamiento de Venezuela de la CAN y del G3. Este Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano de Diálogo, tiene principios de corte más bien político, agrupando a los Estados bajo ciertos principios fundamentales, pero con mecanismos de integración poco precisos.

Los países del Arco del Pacífico con mayores afinidades en sus políticas económicas y de inserción comercial, pronto mostraron su interés en avanzar de forma acelerada en un acuerdo comercial profundo. Paralelamente, otros países con afinidades políticas distintas se alejaban del foro, por entender que el mismo buscaba ser un bastión para defender las políticas neoliberales aplicadas por parte de sus miembros, en contraposición del ALBA.

En ese rumbo, los países con intereses comunes constituyeron el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que une las bolsas de valores de Chile, Colombia y Perú (México estaría por ingresar) y crearon la AP.

Se trata de una iniciativa de Colombia lanzada en 2006. Actualmente, son miembros del mecanismo: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú (países con marcadas diferencias de desarrollo y visión política, que a su vez son países de AP, UNASUR y ALBA).

El **objetivo** ha sido el de constituirse como un espacio de diálogo político, concertación y convergencia en temas económico-comerciales y de cooperación entre

los países miembro, así como ser un instrumento de vinculación de la región con el Asia Pacífico.

Tienen relaciones comerciales preferenciales entre sí, y negocian acuerdos con otros países (incluidos los asiáticos) en forma individual y poco coordinada.

En síntesis, se trata básicamente de:

a) Un espacio informal de coordinación y concertación de alto nivel para la identificación e implementación de acciones conjuntas y el fortalecimiento de sus relaciones con las economías del Asia Pacífico.

b) Una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano hacia la región del Asia Pacífico propiciando la incorporación al sector privado (académicos y empresarios).

En este contexto, los Ministros se reúnen cada seis meses en Foros Ministeriales. Las labores técnicas se desarrollan mediante Grupos de Trabajo, y las decisiones se adoptan por consenso.

El mecanismo es animado por Grupos de Trabajo del Arco del Pacífico latinoamericano, que son:

a) Convergencia comercial e integración; b) Promoción y protección de las inversiones; c) Infraestructura, logística y facilitación del comercio; d) Cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad.

## Alianza del Pacífico

Fue una iniciativa de Perú. Actualmente esta integrada por Chile, Colombia, México y Perú y cuenta como Observadores a Costa Rica, Panamá y nuestro socio mercosuriano Uruguay; Canadá-España-Australia-Nueva Zelanda-Japón-Guatemala. Han solicitado incorporarse también en este carácter Paraguay y Portugal.

Esta agrupación tiene un enfoque predominantemente comercial y no político, como ocurre en otros procesos de la región. El acuerdo pretende en una primera etapa alcanzar la convergencia entre los acuerdos comerciales que ya vinculan a todos los miembros, para luego conformar un mercado común. Cabe recordar que tanto Colombia como Perú son miembros de la CAN (junto con Bolivia y Ecuador). A su vez, México y Chile poseen acuerdos entre sí y también cuentan con convenios con Colombia y Perú a través de la ALADI.

Si bien no cuenta con un liderazgo indiscutido, siendo una creación conjunta con cierto impulso inicial de Perú y luego de Colombia, pero apoyado por Chile y finalmente, el fuerte peso económico de México de alguna manera marca la tónica de la iniciativa sudamericana.

Todos tienen acuerdos con UE y EE.UU., y al menos con un país asiático. Por lo demás, recuérdese que Chile, México y Perú son parte del APEC y del TPP (Trans Pacific Partnership).

Un hecho que resulta sintomático es el de constatar cómo México, desde su ingreso al NAFTA en 1994, toma distancia con el proceso integrador de los países

del Sur de América liderados por Brasil, y se alineó con los postulados defendidos por sus socios del Norte (EE.UU. y Canadá). Y hoy se ha convertido en uno de los más dinámicos animadores de la Alianza del Pacífico, trayendo de alguna manera la visión del NAFTA al hemisferio Sur.

## Diferencias de enfoque entre Mercosur y la AP

Veamos cuáles son las diferencias más notables entre los postulados promovidos hoy por el Mercosur, particularmente después de la Cumbre de Mar del Plata de 2005, que dio por tierra la iniciativa del ALCA, y los promovidos por la Alianza del Pacífico.

ALIANZA DEL PACÍFICO Declaración de Lima 2011	MERCOSUR
Chile, Mexico, Perú y Colombia	Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela
Promueve un Mercado Común con un Tratado Libre Comercio	Es una Union Aduanera imperfecta, que busca desembocar en un Mercado Común
Proceso de Integración abierto	Proceso de Integración cerrado
Integración económica	Integración Política : “considera prioritariamente políticas de concertación y cooperación, así como la construcción de instituciones y políticas regionales (Sanahuja, 2007)”
Aperturista	Proteccionista
Orientado hacia el Pacífico	Orientado a la Región
Los 4 forman parte del APEC (Foro de Cooperación Asia Pacífico) México y Chile, de la OCDE	No

---

Los 4 tienen acuerdos con EE.UU. y UE, firmados en:

- Chile 2003 y 2002
- México 1993 y 2000
- Perú 2006 y 2012
- Colombia 2006 y 2012

---

Los Acuerdos con los Estados Unidos no sólo cubren los aranceles; se extienden a compromisos sobre propiedad intelectual, inversiones, condiciones laborales y medio ambiente poniendo una gran presión sobre los países en desarrollo para adaptar sus legislaciones nacionales.

---

El **objetivo principal** sería:

- consolidar un mercado único para sus producciones,
- atraer inversiones externas,
- y profundizar la estrategia de apertura hacia la región del Asia-Pacífico.

---

**Estructura Productiva** basada en recursos naturales y agricultura. Descartan industrializarse (exigiría amplia protección arancelaria contra producción asiática) y harían ineficiente el resto de la economía. México: tiene recursos energéticos y fuertes inversiones de multinacionales para mercado EE.UU.

---

Interdependencia del resto del mundo.

---

---

No

-Los TLC suscritos fueron con países con poco peso internacional y extra-regionales: Egipto, Palestina e Israel  
-Zona de Libre Comercio con: Perú, Chile, Bolivia y Comunidad Andina; y  
- Acuerdos de Preferencias Fijas con India y SACU (Southern African Customs Union ), que es una unión aduanera formada por 5 países: Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia.

---

En el caso de México, cada país miembro del MERCOSUR ha firmado acuerdos de preferencias comerciales dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

---

Priorizar mercado interno y regional, por sobre el global.

---

Argentina y Brasil pusieron fuerte protección arancelaria para proteger sector industrial de la competencia de Asia. El desarrollo industrial ha sido dependiente de la tecnología foránea y no ha tenido capacidad de generar innovaciones que pudieran aumentar la productividad y sustentar mayores salarios (caso industria automotriz).

---

Independencia del resto del mundo.

---

Busca desarrollar un mercado de escala para bienes y servicios, aumentando competitividad	Mercado regional, limitando y con competitividad reducida
Arancel Promedio: 6,6%	Arancel promedio: 12,1%
Principales Actores: México: - 58 % PBI Respecto a America Latina: - 38% de territorio - 56% de población - 2% comercio mundial.	Brasil: respecto a socios Mercosur 71% PBI 67% de territorio 71% de población.

Otro hecho destacado que marca un claro contraste entre las dos agrupaciones regionales y sus proyecciones internacionales es el que califica los Índices de competitividad de sus miembros. Si nos atenemos a las indicaciones del World Economic Forum y del Banco Mundial, los cuatro países de la AP figuran entre los puestos 34 y 69 en el concierto de los países evaluados; mientras que los cinco países del Mercosur, ocupan posiciones bien por debajo (entre 85 y 180).

Y si medimos la importancia del comercio interregional, constatamos que mientras la AP solo comercia un 4% de sus intercambios globales entre sus socios, el Mercosur eleva este porcentaje al 14%, cifras en ambos casos sustancialmente menores a la del comercio de los países que integran los acuerdos asiáticos.

Los ingresos que recibieron por Inversión Externa Directa el último año no difieren sustancialmente, aunque el destino de la misma haya sido los dos países más importantes de las respectivas agrupaciones. El Mercosur, recibió 84.020 M de dólares, mientras que la AP 71.045 M de la misma moneda.

El peso específico de México –en la AP– y de Brasil –en el Mercosur– respecto a sus respectivos socios, deja poco margen para equívocos. El fuerte vínculo económico entre México y los EE.UU., y la dependencia de su mercado para sus exportaciones, son factores condicionantes que quedan a la vista, y resulta difícil disociar sus estrategias frente al área del Pacífico.

En el caso de Brasil, que necesita contar con una región consolidada en torno a su liderazgo como carta de presentación en tanto actor de relevancia mundial –en concordancia con su rápido desarrollo–, su dispersión protagónica en la esfera del Mercosur, sumada a una política de marcado sesgo proteccionista le está privando de las oportunidades que hoy está ofreciendo un mundo más integrado, aunque “extra muros”. El aislamiento ya no parece ser una opción válida para su dirigencia empresaria.

Esto puede explicar por qué Brasil ha dado una nueva impronta a las negociaciones con la UE, buscando tener los primeros resultados en un período relativamente

corto, especialmente frente a la amenaza de un Acuerdo EE.UU.-UE, en un contexto transatlántico; aunque también mira con simpatía el mercado norteamericano como puerta de entrada de su producción industrial. Las tendencias centrífugas no se terminan allí, ya que Uruguay y Paraguay, socios menores con fuertes asimetrías respecto a los demás socios, ya se han puesto en marcha en la busca de alternativas, al inscribirse como observadores en la AP, condición necesaria –aunque no suficiente– para ser partícipes de esta iniciativa.

A todas luces los únicos países que no han tomado nota de la necesidad de expandir su comercio exterior en un contexto aperturista que libere sus fuerzas productivas, parecería que son la Venezuela petrolera y la Argentina cada día más dependiente de su cultivo estrella –la soja–.

### Escenarios posibles

Con este escenario, el Mercosur actual ya parece no cumplir con dos de los parámetros que justificaron su existencia originalmente: promover la competitividad para insertarnos en un mundo cada día más globalizado y ser un instrumento válido para acelerar y potenciar el desarrollo de los países asociados. En síntesis, frente al debate actual, parecería tener tres opciones de cara al futuro:

- 1) **Mantener sus propuestas primarias ajustándolas a la actualidad y eliminando progresivamente la condición de “imperfecto”** con lo que se lo identifica (más comercio, menos asimetrías y nuevas estrategias negociadoras), eliminando las llamadas “excepciones” que se han convertido en la regla y perforado el AEC.
- 2) **Alejarse del mundo, mutando a un esquema que lo reúna con el ALBA, y así marchar juntos bajo los postulados bolivarianos, tomando distancia de los principios del Tratado de Asunción**, con un comercio administrado y más orientado ideológicamente hacia las cuestiones sociales.
- 3) **O actualizar las metas y postulados iniciales del proceso de integración, en busca de uniones y negociaciones que no sean ajenas –o se alineen– con las tendencias mundiales predominantes**, con una mirada al Pacífico, y ajustando el foco sobre el Atlántico.

Recién después sería conducente analizar los temas relativos a las flexibilidades, los mecanismos para negociar con terceros países y las multimembresías o las adhesiones a algunos de los macromovimientos de negociación activos en el mundo.

Mientras tanto, están en danza las iniciativas Trans-Pacíficas, como el TPP; las Trans-Atlánticas comentadas; sin considerar las que se encuentra en rápido desarrollo en el marco del ASEAN + 1, como la denominada RCEP.

¿Cuáles podrían ser nuestras mejores opciones considerando nuestra realidad e interés nacional?

Si predominara la voluntad de salir del actual aislamiento..., en una primera etapa se debería

- **Resolver conflictos bilaterales.** En los últimos 30 meses Argentina ha tenido diversos tipos de controversias con 52 países que reciben 64% del total de nuestras exportaciones. Argentina también mantiene conflictos de diversa índole con 22 países de los 30 principales emisores de IED en el mundo. Si estos no son resueltos satisfactoriamente, el “factor confianza” indispensable para una reinserción internacional no se reactivará, y no será posible avizorar avances sustanciales.
- **Resolver conflictos multilaterales (Club de París, OMC, CIADI, FMI).** Estos, de la misma naturaleza de los anteriores, y que nos valiera el calificativo de “incumplidores seriales”, requerirán de nuestros mejores negociaciones y una disposición especial por parte de nuestros acreedores.
- **Y activar nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales.**  
Todas estas acciones deberían ser encaradas simultáneamente, en un marco desideologizado y con pragmatismo, y al mismo tiempo:
  - Reencaminar la estructura productiva de nuestro país, adaptándola a la demanda global. Hoy la misma es claramente dependiente del exterior, tanto en tecnología como en su plataforma industrial que requieren permanentemente de insumos importados para incrementar su capacidad instalada. Basta tener en cuenta que nuestra industria “estrella”, como es la ligada al sector automotriz, registra una participación del 30% en insumos nacionales.
  - Y ampliando nuestro Comercio exterior, incorporando a la oferta nacional los productos requeridos por la creciente clase media mundial, en plena explosión de demanda, particularmente en Asia, que permitiría potenciar nuestra oferta exportadora.

## Potenciar nuestro comercio exterior

Si nos atenemos a la estructura y volumen de nuestros intercambios con el mundo –0,37 de las importaciones de mercaderías (puesto 48), 0,45% de las exportaciones mundiales (puesto 45)– vemos que el preproducto específico de nuestro país como “agrícola e industrial” es limitado. Lo mismo se percibe incorporando en esta evaluación a Brasil. El *market share* en exportaciones industriales de Argentina es hoy del 0,23%, y el de Brasil, del 2,35%; en el sector agrícola-industrial, la participación de nuestras exportaciones es tan solo del 0,88% de las exportaciones globales, y la brasilera, del 2,35%.

Con todos los recursos naturales que nuestro país dispone, tendría un rol que cumplir por su posición geográfica y su participación en foros internacionales de mayor relevancia, como el G-20.

La buena noticia es que, según todos los guarismos internacionales:

- crece la demanda de alimentos y el consumo per cápita promedio aumentará 6.3% anual en los países en desarrollo hasta 2020, y del 9% en las economías emergentes-especialmente asiáticas hasta 2050.
- La **producción agroalimentaria en Asia está limitada** principalmente por la falta de agua. Para 2030, **el 41% de las reservas de agua en Asia-Pacífico habrán sido utilizadas.**
- **Satisfacer la demanda mundial de alimentos requerirá agregar 120 millones de hectáreas en los próximos 30 años.**
- Más de la mitad de esas nuevas tierras cultivables se encuentran en sólo 8 países, 5 en América del Sur y 3 en África (Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Colombia/Angola, Congo y Sudán).
- China se convirtió en importadora neta de productos agroalimentarios y materias primas. Las importaciones de alimentos crecieron a más de 35 % interanual desde el 2003, y nuestro país está en el limitado lote de países proveedores, aunque hemos perdido posiciones en los últimos dos años de manos de competidores mas dinámicos. Las causas de esta ya crónica dependencia alimentaria, son múltiples: la creciente desertificación; la migración rural-urbana, con fuerte impacto en la actividad agrícola; los serios problemas ambientales provocados por lluvias acidas, movimientos de masas..., etc.

Afrontar este desafío demandará una fuerte acción para impulsar la internacionalización de nuestras empresas. Una rápida mirada sobre nuestro comercio exterior, nos permite sacar varias conclusiones sobre este particular.

Veamos:

Según un informe publicado por la Consultora DNI, en Argentina existen, según el Ministerio de Trabajo, 487.600 empresas registradas y habilitadas a operar y contratar empleados. E inscriptas, por su parte, como exportadoras en la Aduana, 14.900 empresas, de las cuales exportadoras regulares, constantes y sistemáticas apenas unas 7.000. (un 1,5% del total de las empresas existentes).

Si tomamos como referencia la participación de las mismas en nuestras exportaciones en el último quinquenio, observamos que:

- Solo 15 empresas exportan más de 1.000 M de dólares (un total de 31.000 M de dólares o sea el 40% del total exportado); y el 60% de las mismas son “extranjerías”, y el 66% se dedican a los agronegocios.
- Solo 30 empresas argentinas (el 0,4% de empresas inscriptas en condiciones de exportar) exportan el 60% del total de lo vendido por Argentina al mundo.

- Solo 60 empresas exportan entre 1.000 y 100 millones de dólares, (20.000 millones de dólares, o sea 8% del total exportado).

En síntesis, si consideramos los dos grupos casi el 70% de nuestras exportaciones son efectuadas por 90 empresas: LA MAYORÍA EXTRANJERAS.

La escasa internacionalización de las empresas argentinas (multilatinas), se observa también en las escasas inversiones de nuestro país en el exterior: sólo 4 empresas argentinas (Techint, IMPSA, Bagó y Arcor), tienen posiciones de importancia en el exterior.

De allí que resulta imperioso diversificar los destinos de nuestras exportaciones.

En materia de bienes, **nuestras exportaciones (que han decrecido entre 2011 y 2012 un 3,3% en precios y cantidad)** regionalmente van en un:

- 40.6 % a Amlat (25% al Mercosur) (Importaciones: 30% del Mercosur).
- 16,9 % a UE (en crisis).
- 16,1 % a Asia (China, Japon y Resto de Asia).
- 5,1% a EE.UU. (en crisis).

Como se ve, el origen y destino de casi la mitad de nuestro Comercio exterior ha sido el Continente Americano

**La Estructura de nuestras exportaciones** nos señala que el 54% son materias primas y manufacturas de origen vegetal; y el 46% tienen valor agregado.

Y el Saldo de nuestra Balanza Comercial 2011-2012, nos muestra varios desequilibrios a corregir. En su comercio con nuestro país:

- La UNIÓN EUROPEA en el año 2011 tuvo un superávit de U\$S 2.550 millones, mientras que en el año 2012 muestra un déficit de U\$S 561. Significa una caída interanual de 3.111 millones.

- Mientras que con BRASIL el déficit se redujo en U\$S 3.433 millones, siendo en el año 2012 de U\$S 1.168 millones.

-Con los países del resto del mundo se pasó de un déficit de U\$S 743 millones a, un superávit de U\$S 1.968 millones.

- NAFTA y China, representan el 81% de nuestro déficit.

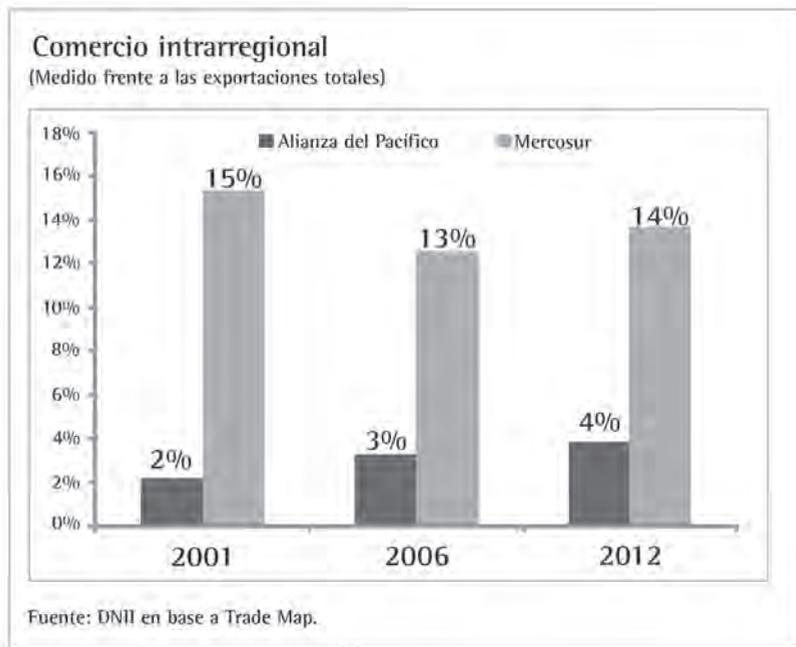
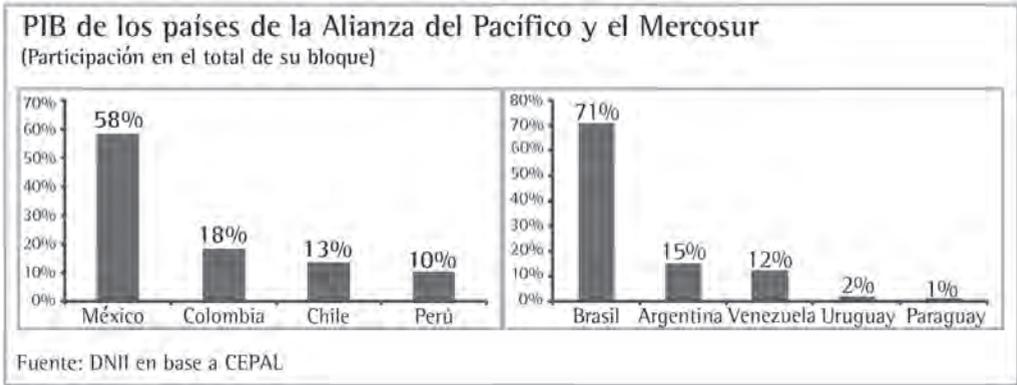
La participación de Chile en los procesos de integración asiáticos son de suma importancia para nuestro país, considerando que es, después de Brasil y China, el 3er. destino de nuestras exportaciones, y nos genera un superávit comercial importante (2011: 3.600 M de dólares).

## Las oportunidades para nuestro país requieren

1) Reconstruir rápidamente una arquitectura de vínculos bilaterales, teniendo al Mercosur como puente de relacionamiento.

- 2) Insertarnos en los procesos mundiales de integración (Latinoamérica y Asia como ejes prioritarios), diversificando nuestra oferta exportable. Y
- 3) Encarar Negociaciones integrales: inversión - comercio - alianzas estratégicas.

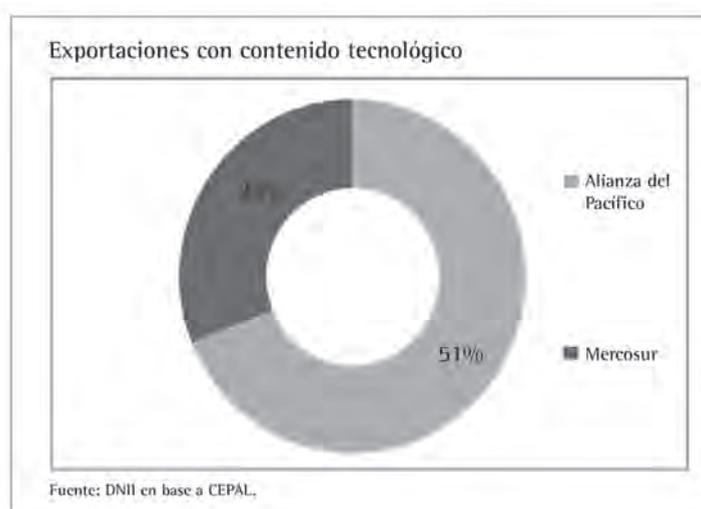
**Un error de diagnóstico sobre el nuevo contexto mundial o a sus recurrentes inestabilidades económicas, sociales y políticas, podría condenar a nuestro país a una posición de marginalidad con consecuencias que serán claramente negativas.**



## Indicadores de competitividad

País	Posición en el Doing Business 2013	Índice de competitividad del World Economic Forum 2013	Promedio de los indicadores	Proceso de integración
Chile	37	34	36	Alianza del Pacífico
México	48	55	52	Alianza del Pacífico
Perú	43	61	52	Alianza del Pacífico
Colombia	45	69	57	Alianza del Pacífico
Uruguay	89	85	87	Mercosur
Brasil	130	56	93	Mercosur
Paraguay	103	119	111	Mercosur
Argentina	124	104	114	Mercosur
Venezuela	180	134	157	Mercosur

Fuente: DNII en base al Banco Mundial y World Economic Forum.





# TEMAS

## 6 DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES



Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación